



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Cahiers

Les solidarités territoriales

PUBLICATION CRÉÉE EN 1964
SEPTEMBRE 2008



Direction de la publication
François DUGENY

Rédaction en chef

Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

sophie.mariotte@iau-idf.fr

Coordination

Christine CORBILLÉ (01 77 49 76 95)

christine.corbille@iau-idf.fr

Mariette SAGOT (01 77 49 78 15)

mariette.sagot@iau-idf.fr

Secrétariat de rédaction

Marie-Anne PORTIER (01 77 49 79 52)

marie-anne.portier@iau-idf.fr

Presse

Catherine GROLÉE-BRAMAT (01 77 49 79 05)

catherine.bramat@iau-idf.fr

Fabrication

Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

sylvie.coulomb@iau-idf.fr

Maquette, illustrations

Agnès CHARLES (01 77 49 79 46)

agnes.charles@iau-idf.fr

Cartographie

Jean-Eudes TILLOY (01 77 49 75 11)

jean-eudes.tilloy@iau-idf.fr

Notes de lecture

Linda GALLET (01 77 49 79 63)

linda.gallet@iau-idf.fr

Christine ALMANZOR (01 77 49 79 20)

christine.almanzor@iau-idf.fr

Médiathèque – photothèque

Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)

claire.galopin@iau-idf.fr

Aurélien LACOUCHIE (01 77 49 75 18)

aurelien.lacouchie@iau-idf.fr

Impression

Point 44

Photo couverture

Davy Kestens/sxc.hu

Commission paritaire n° 811 AD

ISSN 0153-6184

© IAU Île-de-France

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).

Dépôt légal : 4^e trimestre 2008

Diffusion, vente et abonnement :

Olivier LANGE (01 77 49 79 38)

olivier.lange@iau-idf.fr

	France	Étranger
Le numéro :	18 €	20 €
Abonnement pour 4 numéros :	72 €	84 €
Étudiants (Photocopie carte de l'année en cours, tarif 2008) :	50 €	

Sur place :

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU
15, rue Falguière, Paris 15^e (01 77 49 77 40)

Par correspondance :

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15
Abonnement et vente au numéro : <http://www.iau-idf.fr>

Bulletin d'abonnement

Souhaite s'abonner pour un an (3 numéros + 1 numéro double)
aux Cahiers de l'IAU Île-de-France

Nom

Organisme

Adresse

Code postal Localité

Pays

Mel

Tarifs abonnement

France : 72 €

Étranger : 84 €

Étudiant* remise 30 % : 50 €

* photocopie de la carte de l'année en cours

Commande d'anciens numéros

France : 36 € Étranger : 38 €

N° 147

N° 146

N° 145

N° 144

N° 143

N° 142

Composition du conseil d'administration au 07 juillet 2008

Président

M. Jean-Paul HUCHON

Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau :

1^{er} vice-président

M. Pierre MUTZ

Préfet de la région d'Île-de-France, Préfet de Paris

2^e vice-président

M. Jean-Claude BOUCHERAT

Président du Conseil économique et social régional d'Île-de-France

3^e vice-présidente

Mme Mireille FERRI, vice-présidente du conseil régional chargée

de l'Aménagement du territoire, de l'Égalité territoriale, des Contrats régionaux et ruraux

Trésorier : **M. Robert CADALBERT**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

Titulaires :

M. Gilles ALAYRAC

M. Robert CADALBERT

Mme Marianne LOUIS

M. El-Madami ARDJOUNE

Mme Christine REVAULT-d'ALLONNES

Mme Mireille FERRI

M. Guy BONNEAU

M. François LABROILLE

Mme Christine MAME

Mme Josy MOLLET-LIDY

M. Jean-Jacques LASSERRE

M. Éric AZIERE

M. Jean-Michel DUBOIS

Suppléants :

Mme Jeanne CHEDHOMME

Mme Aude ÉVIN

M. Olivier GALIANA

M. Daniel GUÉRIN

M. Philippe KALTENBACH

M. Jean-Félix BERNARD

Mme Francine BAVAY

M. Alain ROMANDEL

M. Jean-Yves PERROT

Mme Sylviane TROPPER

M. Michel CAFFIN

M. Pierre Le GUERINEL

M. Dominique JOLY

• Le président du conseil économique et social régional :

M. Jean-Claude BOUCHERAT

• Deux membres du conseil économique et social régional :

Titulaires :

M. Michel LANGLOIS

M. Pierre MOULIÉ

Suppléants :

M. Jean-Pierre HUBERT

Mme Nicole SMADJA

• Quatre représentants de l'État :

M. Pierre MUTZ, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris

Mme Sylvie MARCHAND, directrice régionale de l'Insee, représentant le ministre chargé du Budget

M. Pascal LELARGE, directeur régional de l'Équipement d'Île-de-France, préfet, représentant le ministre chargé de l'Urbanisme

Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports

• Quatre membres fondateurs :

M. Guy CASTELNAU, représentant le gouverneur de la Banque de France

M. Claude BLANCHET, directeur interrégional de la Caisse des dépôts et consignations

M. Patrick BAYON DE LA TOUR, représentant le président du directoire du Crédit foncier de France

M. Henry SAVAJOL, représentant la présidente du directoire du Crédit de l'Équipement des PME

• Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, représenté par **M. Jean-Claude KARPELES**

Favoriser la solidarité entre individus et territoires



Dans un contexte de mondialisation et de concurrence accrue entre métropoles, l'Île-de-France, première région d'Europe par son produit intérieur brut, est engagée depuis de nombreuses années dans la lutte contre les inégalités sociales et territoriales.

Pilier du développement durable au même titre que l'attractivité économique et la qualité environnementale, la cohésion sociale est aussi une priorité pour l'Île-de-France. Pourtant, la région recèle des pôles économiques d'excellence, mais aussi des territoires en difficultés.

Logement, emploi, formation, mobilité et transports, accès aux services et aux équipements, réduction du handicap, accès aux droits fondamentaux sont autant de domaines d'intervention à travers lesquels la Région Île-de-France a souhaité favoriser concrètement une plus grande solidarité entre individus, entre les territoires, entre les générations.

Réduire les inégalités, cela passe aussi par de nouvelles régulations économiques. C'est l'un des objectifs de la géographie prioritaire qui a été inscrite par la Région au cœur de son projet de schéma directeur : le développement de pôles économiques puissants doit bénéficier à tous les territoires et notamment ceux qui sont plus fragiles.

Cela nécessitera un engagement dans la durée des différents partenaires : Région, État, Europe, mais aussi départements, intercommunalités et entreprises.

De cette réussite collective découleront une meilleure harmonie territoriale, une plus grande cohésion sociale au bénéfice de tous les Franciliens d'aujourd'hui et de demain.

Jean-Paul Huchon

Président du conseil régional d'Île-de-France

Président de l'IAU Île-de-France



Avant-propos

Les solidarités face aux inégalités territoriales



L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Île-de-France apporte son appui technique aux acteurs de l'aménagement et du développement, au premier rang desquels le conseil régional.

Ses diagnostics et ses propositions couvrent un large éventail de compétences et visent au premier chef à éclairer les choix de l'assemblée régionale et des autres collectivités et partenaires institutionnels œuvrant sur le territoire de l'Île-de-France.

Les Cahiers livrent aux lecteurs le panorama des travaux et réflexions menés par l'institut, mais aussi par de nombreux autres experts ou universitaires. En analysant les dynamiques à l'œuvre sur le territoire de l'Île-de-France et dans nombre d'autres métropoles d'Europe et du monde, *Les Cahiers* servent de référence à beaucoup d'acteurs qui interpellent dans ces secteurs, qu'ils soient franciliens ou non. La volonté d'améliorer la qualité de nos publications, pour mieux répondre aux attentes, être plus lisible et toucher un plus large public, nous a amenés à «revisiter» notre plan éditorial. Le présent numéro des *Cahiers* inaugure ainsi les nouvelles rubriques qui rythmeront désormais cette publication (Comprendre, Agir, Anticiper) par la thématique des inégalités territoriales et des nécessaires solidarités à construire pour y faire face et contribuer à les réduire. Outils de cohésion sociale, les solidarités sont au cœur du bien vivre dans la ville, dans ses banlieues, comme dans les territoires plus excentrés de sa périphérie. Avec les deux autres piliers du développement durable que sont le développement économique et la préservation de notre environnement, cohésion sociale et solidarités entrent dans les préoccupations prioritaires de l'aménagement régional qui visent un meilleur équilibre territorial, indispensable à conforter l'attractivité francilienne.

Les travaux menés par l'institut, notamment dans le cadre de la révision du schéma directeur régional, ont identifié les processus ségrégatifs à l'œuvre et amènent à proposer un rééquilibrage spatial autour de deux géographies : celle des territoires stratégiques qui ont, ou doivent avoir, un rôle moteur et structurant face aux défis qui se posent, celle des sites prioritaires particulièrement concernés par les enjeux de réduction des inégalités.

Je souhaite que ce numéro des *Cahiers*, fruit d'un travail transversal, permette de mieux comprendre l'enjeu des solidarités entre territoires dans la construction d'une région robuste et équilibrée.

François Dugeny

Directeur général de l'IAU Île-de-France





Éditorial : Favoriser la solidarité entre individus et territoires
Jean-Paul Huchon 1

Avant-propos : Les solidarités face aux inégalités territoriales
François Dugeny 2

Prologue : Les solidarités territoriales
Christine Corbillé et Mariette Sagot 4

Agir

Territoires de développement et sites défavorisés
Brigitte Guigou 28

Le logement à l'épreuve de la solidarité territoriale
Christine Corbillé 34

Offrir des logements abordables dans les marchés tendus ?
Anne-Claire Davy 40

Trajectoires résidentielles et opérations de rénovation urbaine
Christophe Noyé 42

Vers une individualisation des politiques de transport ?
Sylvie Fol 45

Le développement local face aux inégalités de richesse
Pascale Leroi, Laure Thévenot 50

Interview
«Les pactes» : une impulsion régionale pour l'emploi et la formation
Daniel Brunel 52

L'intercommunalité, un moteur dans la solidarité territoriale et sociale
Dominique Braye 54

Plaine Commune : valoriser les chartes Entreprise-Territoire
Patrick Braouezec 56

Une mobilisation partenariale pour rapprocher jeunes et entreprises
Karine Beauvue 58

Le programme de réussite éducative : un travail partenarial
Véronique Hollebecque, Jean-Luc Coll 60

Plate-forme pour l'emploi : les entreprises se mobilisent
Ariane Magnier 62

Plate-forme emploi de la CSTP 77 : regards croisés de salariés en formation 64



Anticiper

Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité ?
Philippe Estèbe 66

L'implication de l'Union européenne pour l'équilibre territorial
Sylvie Harburger 72

Bilan et perspective des politiques redistributives territoriales.
Jean-Pierre Chauvel 76

Vers une démocratie culturelle en Île-de-France ?
Fabrice Raffin 81



Ressources

À retenir : Colloque «Justice et injustice spatiales» 84

À lire 86

Comprendre

Quelle place pour le territoire dans l'exercice des solidarités ?
Brigitte Guigou 6

L'Île-de-France à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation
Mariette Sagot 12

De quelles inégalités le territoire est-il porteur ?
Jean-Pierre Chauvel, Mariette Sagot 20



Les solidarités territoriales

Dès la fin du XIX^e siècle, le père de la sociologie en France, Émile Durkheim, pose la solidarité comme le principe organisateur de toute vie sociale. «Il ne peut exister de société humaine sans solidarité entre ses membres». Né de la volonté de neutraliser les risques liés aux aléas de la vie – maladie, invalidité, perte de revenu lié au passage à la retraite... –, le système de protection sociale mis en place en 1946 marque une date clé de l'action collective en France, en offrant aux individus une plus grande sécurité d'existence. Mais cet État providence est aujourd'hui menacé et les principes de solidarité revisités. Les tensions entre individualisme et action collective, efficacité économique et solidarité sociale s'exacerbent face aux défis majeurs que doivent relever nos sociétés. Celui de la crise de la société salariale, tout d'abord, avec la montée du chômage de masse, l'instabilité et la précarisation des emplois, qui a conduit à une augmentation considérable des populations socialement désqualifiées et des dépenses de solidarité destinées à les prendre en charge. S'y greffent une montée des inégalités entre générations – les difficultés d'insertion des plus jeunes contrastant avec les conditions de carrière plus favorables des générations de leurs parents –, les inégalités de genre qui restent fortes dans la sphère professionnelle et toutes les formes de discrimination à l'égard des immigrés.

Ces difficultés ont pris corps dans le territoire. La crise des banlieues qui a éclaté en France dans les années 1980 et s'est réveillée à l'automne 2005, en ces lieux où se conjuguent chômage, pauvreté et immigration, atteste à la fois des effets de la crise salariale, mais aussi d'un ressentiment et de frustrations à l'égard d'un modèle d'intégration qui ne tient pas ses promesses. L'école, lieu de toutes les espérances, condense et exacerbe les questions de ségrégation urbaine. Aussi, repenser la solidarité dans un souci d'assurer la cohésion sociale, c'est «en réalité repenser l'ensemble des rapports sociaux, qu'ils relèvent de rapports de classe, de générations, de genre, de territoires et de nationalités».

Ce cahier se veut une contribution sur les aspects territoriaux de la solidarité. Il s'agit d'abord de mieux comprendre l'imprégnation territoriale de la question sociale. Que peut-on dire de la ségrégation urbaine en Île-de-France? En quoi le territoire est-il porteur d'inégalités? Puis de mieux saisir les enjeux, les actions entreprises et les jeux d'acteurs en termes d'aménagement, de logement, de déplacements, de développement local, ou encore de péréquation financière dans un contexte institutionnel en pleine évolution. Qui fait quoi en matière de solidarité et comment s'articulent les différentes interventions, de l'implication de la société civile, des collectivités publiques, de l'État et jusqu'à l'Europe? Cet éclatement des compétences et des responsabilités n'est-il pas à même de brouiller les cadres de la solidarité? La décentralisation a accru le rôle des maires dans les domaines de l'aménagement, du développement économique et du logement, mais a conduit, ce faisant, à la multiplication d'intérêts particuliers et à l'émiettement des pouvoirs locaux. La ville solidaire se doit de trouver ses leviers d'action dans l'aide au logement des populations défavorisées, dans la lutte contre la ségrégation urbaine, en visant une certaine mixité, dans un développement local qui profite aux habitants. L'intercommunalité, les partenariats avec les entreprises et les associations, la contractualisation entre les différents échelons institutionnels autour de projets de développement fédérateurs sont autant de moyens de mobiliser la créativité des uns et des autres en vue d'exercer de réelles politiques de solidarité économique, sociale et financière.

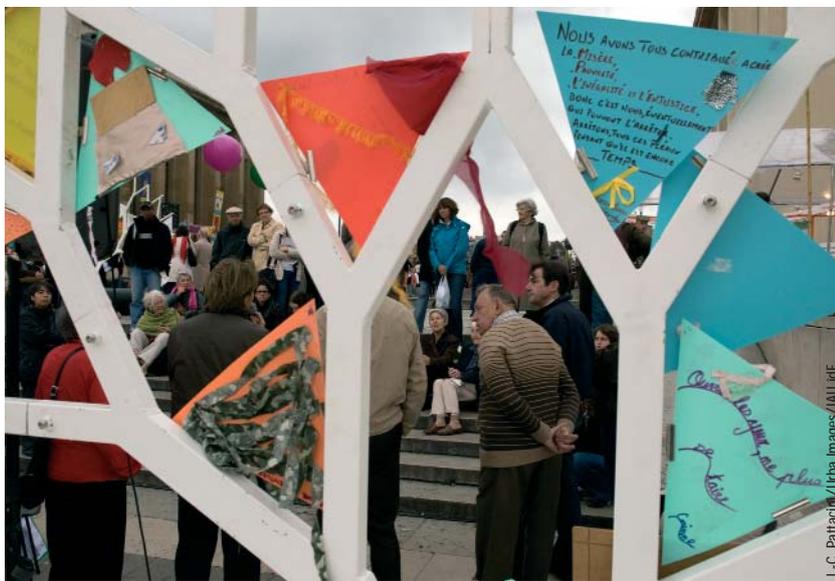


Comprendre

Territoire de l'excellence et de l'innovation, l'Île-de-France est aussi celui des contrastes où richesse et pauvreté se côtoient. Ce n'est qu'à l'aune d'une compréhension des mécanismes producteurs d'inégalités qui interfèrent et pèsent tant sur les destins individuels que sur la cohésion de l'espace social francilien qu'une action collective solidaire peut être envisagée. Il faut s'éloigner du réverbère médiatique pour saisir que la situation de relégation de certains quartiers relève de mécanismes qui opèrent à l'échelle de la métropole. Les inégalités portées par le territoire se mesurent aussi en termes d'accessibilité à l'emploi, aux services et équipements divers, et de services rendus par les municipalités. Toutes ne sont pas susceptibles «d'entraver» le développement des individus, et certaines résultent de choix individuels. Face à ces tensions, la solidarité collective s'exprime au travers de politiques publiques de plus en plus territorialisées. Elle s'invente de nouveaux moyens d'expression, s'organise autour d'une pluralité d'acteurs et s'exprime à différentes échelles territoriales. Et loin de se cantonner au traitement social, elle intègre de plus en plus la dimension sociale dans des projets de développement territoriaux soucieux de l'environnement.

Quelle place pour le territoire dans l'exercice des solidarités ?

Brigitte Guigou
IAU île-de-France



Les collectivités locales sont aujourd'hui en charge d'une proportion croissante de ce que l'on dénomme encore l'État providence.

La crise de l'État providence d'abord, puis la décentralisation, la construction européenne et la globalisation ont remis en cause le quasi-monopole de l'État en termes d'exercice de la solidarité. Les différentes étapes de la décentralisation ont accru les compétences des pouvoirs locaux et transformé leur manière de les exercer. Ils sont aujourd'hui en charge «d'une proportion croissante de ce que l'on dénomme encore l'État providence, et qui se réfère aux politiques de formation, d'éducation, de transport ou de culture qui sont massivement le fait des collectivités territoriales» [NÉGRIER, 2005]. Pour faire face à ces obligations nouvelles et mieux prendre en compte le double objectif de solidarité et de compétitivité des territoires, les collectivités testent de nouveaux modes d'intervention. Mais l'exercice de la solidarité entre des acteurs multiples et selon des échelles différentes pose la question de la gouvernance, de l'articulation entre le rôle de l'État et celui des collectivités territoriales et de la place des intercommunalités.

Au ^{xx}e siècle, les solidarités sont fondées sur l'inscription du salarié dans des statuts et droits collectifs. L'État veille à ce que la redistribution de la propriété sociale soit faite sous forme de services publics et de prestations assurantielles aux individus.



Dans le champ de la solidarité, les aides sont prises en charge par des acteurs multiples et se déclinent au travers d'un grand nombre de politiques publiques : social, santé, logement, emploi, mobilité, culture... Mais la solidarité s'exerce aussi au travers de puissants mécanismes de redistribution financière et de mutualisation des risques. Se pose alors la question de la gouvernance et de l'articulation entre les différentes échelles territoriales.

De la question sociale à la question spatiale

Les fondements de la solidarité sapés par l'érosion des droits collectifs et la précarisation

En France, l'État providence s'appuie sur une conception de la solidarité «déconnectée» du territoire [CASTEL, 1996]. L'État providence se met en place au ^{xx}e siècle. Il fonctionne sur la base d'un système assurantiel lié à l'emploi, complété à la marge par un système assistantiel (aide et action sociale). Les solidarités y sont fondées sur l'inscription du salarié dans des statuts et droits collectifs. Ce dernier bénéficie de la protection sociale qui lui permet de maîtriser l'incertitude de l'avenir. Dans ce dispositif, l'État joue un rôle fondamental de médiateur et de garant des droits des salariés. Il veille à ce que la propriété sociale, patrimoine construit et géré collectivement, soit redistribuée sous forme de services publics et de prestations assurantielles aux individus (allocations chômage, indemnités maladie, retraites, invalidité, revenu minimum d'insertion...).

Ce modèle est progressivement remis en cause à la fin des Trente Glorieuses, sous l'effet de la crise économique. La précarité se diffuse dans la sphère de l'emploi (chômage, temps partiel, intérim, travailleurs pauvres...), avec de possibles répercussions dans la sphère personnelle (séparation, isolement, maladie, dépression...). Si les catégories défavorisées sont particulièrement vulnérables, ces processus de «déaffilia-

tion» affectent plus largement l'ensemble des classes moyennes. Cumulées à des évolutions démographiques, ces transformations contribuent à une érosion des mécanismes collectifs fondateurs de la solidarité. Dans le même temps, les politiques sociales et redistributrices classiques, dont le poids dans le PIB augmente au fil des ans pour atteindre 31,5 % en 2005, ne parviennent pas à contrer cette montée de la pauvreté et des précarités⁽¹⁾.

L'émergence d'une lecture spatiale des problèmes sociaux et d'une action publique territorialisée

Ces transformations socio-économiques prennent corps dans les territoires. La question des «quartiers en difficultés» émerge en France, comme en Grande-Bretagne, dans les années 1970-1980 [DAVY *et al.*, 2005]. Les problèmes socio-économiques (chômage, précarité, délinquance, échec scolaire...), qui acquièrent une visibilité particulière dans certains quartiers, sont progressivement interprétés comme des symptômes de dysfonctionnements urbains. L'écho médiatique des «émeutes» de 1981 dans les banlieues de Lyon, puis de celles du début des années 1990 vient renforcer cette stigmatisation [BAUDIN et GENESTIER, 2002]. Dans cette «représentation spatialiste du malaise social» [CHEVALIER, 2002], les grands ensembles jouent un rôle emblématique. Leur image est «...lestée d'un poids social nouveau, désignée comme le substrat de problèmes sociaux inextricablement mêlés : immigration, pauvreté, délinquance...» [BOURDIN et LEFEUVRE, 2002]. L'émergence de la «crise» des quartiers se traduit par l'institutionnalisation de la «politique de la ville» qui a pour objectif la lutte contre la pauvreté localisée. Dès le début des années 1980, elle recourt à la discrimination positive, qui consiste à donner plus et mieux à ceux qui ont moins. Elle cible des quartiers «sensibles» définis par un mixte entre critères socio-économiques et choix politique. Cette approche est transversale et prône une implication plus forte des politiques thématiques dans ces quartiers. Elle est contractuelle et partenariale, fondée sur l'engagement des différentes composantes de l'État et des collectivités locales, qui sont, de façon fluctuante selon les époques et les inclinaisons des gouvernements, les communes ou intercommunalités.

Dans les années 1990, s'inspirant des principes des politiques de la ville française et anglaise, les politiques territoriales de l'Union européenne visent à réduire les déséquilibres infrarégionaux au sein des régions à forts écarts de richesse. Prenant acte des critiques adressées au caractère trop «social» de la politique de la ville, elles prônent une meilleure articulation entre

compétitivité et cohésion sociale, en jouant sur les leviers économiques (création d'emploi, investissements en immobilier d'entreprises...). Elles s'appuient aussi sur des alliances avec les collectivités locales, contribuant à la montée du rôle des villes et des régions en France, et plus largement en Europe [LE GALES, 2003]. La décentralisation mise en place au début des années 1980 a aussi participé de cette montée en puissance des collectivités territoriales.

Différentes conceptions de la solidarité dans les politiques territoriales

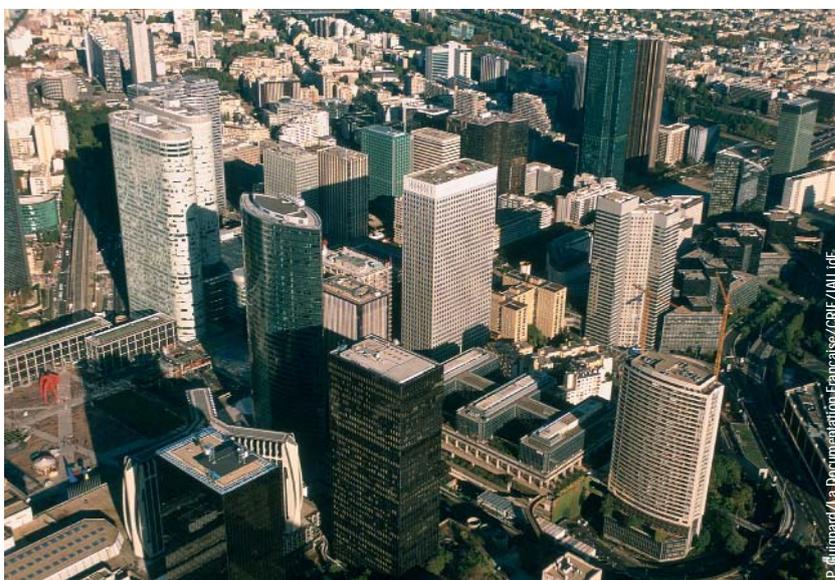
Dans un contexte caractérisé par l'incertitude et la complexité des jeux d'acteurs, l'action publique va ainsi se décliner à différentes échelles et selon des modes opératoires variés [OFFNER, 2006].

Favoriser le développement local et les logiques de projet

Pour les collectivités territoriales, l'enjeu est d'améliorer l'efficacité, la transversalité et la coordination des politiques de solidarité, si possible autour de projets de territoire. Les acteurs locaux peuvent recourir aux politiques mises en place par la Région, l'État ou l'Union européenne et élaborer des projets de territoire avec des partenaires multiples pour dynamiser un développement territorial qui profite à leurs habitants. Dépasser la conception classique de la solidarité, uniquement fondée sur le social, permet de réintégrer la question du développement économique et de mieux l'articuler avec la cohésion sociale. Les départements s'appuient sur leurs compétences en matière

(1) La France est un des pays d'Europe dans lesquels le ratio de protection sociale en pourcentage du PIB est le plus élevé (moyenne de l'Union européenne pour 15 pays : 27,8 % en 2005). Source : www.insee.fr (chiffres clefs, thème revenus et salaires, protection sociale).

À partir des années 1990, les politiques territoriales de l'Union européenne visent à rétablir des équilibres infrarégionaux en jouant sur les leviers économiques : création d'emploi, investissements en immobilier d'entreprises...



d'action sociale et d'insertion (RMI, handicap, personnes âgées...) pour élaborer des politiques de lutte contre l'exclusion et la précarité et intégrer des démarches de prévention des risques pour les populations vulnérables. L'implication des Régions relève de leurs compétences en matière de développement économique, de formation et d'aménagement et vise, par exemple, à faciliter l'accessibilité aux pôles d'emploi ou mieux adapter l'offre de formation aux besoins économiques... Quant aux intercommunalités, elles ont notamment un rôle central à jouer en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville pour organiser à la bonne échelle la reconstitution de l'offre sociale à la suite des démolitions.

La multiplicité des intervenants nécessite une mise en cohérence des actions, alors que la diversité des fonctions des territoires appelle, particulièrement en Île-de-France, à une adaptation des politiques thématiques. Les Régions et les départements mettent en place des politiques territoriales de contractualisation pour assurer une meilleure articulation entre les stratégies régionales et territoriales et tenter de mieux prendre en compte les enjeux de cohésion et de développement économique. Dans ce domaine, les réalités sont contrastées et évolutives, de nouveaux modes d'intervention s'inventent au quotidien, comme l'illustre le pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique lancé par la Région Île-de-France en 2008 dans le cadre d'une démarche de contractualisation pluriannuelle avec ses partenaires locaux. L'objet est d'appuyer des projets de territoire sur des secteurs qui comprennent des quartiers en difficultés en initiant des partenariats multiples afin de réduire les inégalités territoriales.

S'appuyer sur les zonages

Le zonage est le mode classique d'intervention de la politique de la ville. Il s'agit d'adapter les politiques sectorielles aux besoins spécifiques de certains territoires en difficultés. Les zones d'intervention prioritaires sont négociées localement, selon un calibrage national pour la politique de la ville, ou communautaire pour les politiques européennes. Le zonage a fait l'objet de nombreuses critiques (manque d'efficacité, enfermement dans les limites d'un périmètre, focalisation sur les politiques de territoires au détriment des trajectoires individuelles...). L'expérience montre néanmoins que des collectivités – Plaine Commune ou la communauté d'agglomération du Mantois par exemple – ont su l'utiliser, en dépit de ses limites, au service d'un projet de territoire articulant développement et solidarité.

Moderniser les services publics

La territorialisation est aussi, depuis la fin des années 1980, synonyme de déconcentration. Elle vise alors la proximité avec «les usagers» [WARIN, 1997], une meilleure réponse à leurs besoins et l'amélioration du fonctionnement de l'action publique. Dans cette logique, la solidarité est conçue comme étant, en quelque sorte, un bénéfice secondaire de la modernisation. Les administrations territoriales sont concernées en premier chef par ces évolutions, via des restructurations organisationnelles. Collectivités territoriales et bailleurs sociaux sont fortement impliqués dans ces processus d'adaptation de l'offre de services. L'État y joue un rôle d'impulsion et d'animation [DONZELOT et ESTÈBE, 1994].

À la suite de l'acte 2 de la décentralisation, de nombreux départements ont réorganisé leurs services pour améliorer l'accompagnement des

Les intercommunalités ont un rôle central à jouer en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville pour organiser à la bonne échelle la reconstitution de l'offre sociale à la suite des démolitions.



publics en difficultés et la coordination des interventions entre partenaires : rapprochement des services en charge de la lutte contre l'exclusion dans une direction unique de la solidarité, création «d'espaces de solidarité», qui sont des lieux d'accueil du public et de mutualisation des aides du département, harmonisation des périmètres, des horaires et des modalités d'accueil des partenaires, meilleure articulation entre les politiques d'insertion départementale et communale (via les contrats de villes, cofinancements...). Différentes solutions sont aussi testées par les Régions, les intercommunalités et les communes.

Mobiliser les ressources du quartier

En France, aujourd'hui, l'action publique s'appuie peu sur la promotion des solidarités fondées sur les ressources du quartier, même si elle mobilise toujours, sur un mode largement incantatoire, la notion de participation des habitants. Cette conception de la solidarité est plus répandue dans les pays anglo-saxons (*empowerment*). Elle repose sur une culture politique du dialogue [BACQUÉ et FOL, 2006].

Très présente aux origines de la politique de la ville et de façon plus épisodique depuis, la logique du développement social local valorise les ressources et potentialités des quartiers, y compris populaires. Elle emprunte aux référents tiers-mondistes et autogestionnaires en vogue dans les années 1970-1980. Face à la dilution des liens sociaux fondés sur le travail et à la menace de précarisation des habitants des quartiers populaires, élus et professionnels français se fixent alors pour objectif de retisser des liens sociaux et de soutenir les solidarités locales. L'enjeu est de faciliter l'insertion sociale des habitants, leurs parcours résidentiels et professionnels, tout en développant relations sociales et convivialité. Diverses expérimentations se font jour : coproduction de la rénovation des logements par les habitants, les concepteurs et les gestionnaires de la cité du Petit Séminaire à Marseille [ANSELME, 2000] ; prise en main de la maintenance des espaces communs et création de la première régie de quartier dans le quartier de l'Alma Gare à Roubaix ; création d'associations... [BACHMAN et LE GUENNEC, 1996]. Ce foisonnement d'associations et de réseaux de solidarités locaux a aussi caractérisé les premiers temps des villes nouvelles.

Il reste trace de ces expériences passées dans des démarches ponctuelles et qui peinent à se pérenniser, comme l'implication de «têtes de réseaux» pour animer le tissu local dans les quartiers en difficultés. Pourtant, les idées ne manquent pas pour solliciter davantage la société civile, par exemple créer un conseil de développement social avec, outre le collège des



En France, l'action publique s'appuie peu sur la promotion des solidarités entre habitants.

institutions, celui des associations et celui des habitants usagers des services sociaux afin de rapprocher ces services des habitants...

Limites et obstacles à la territorialisation de l'action publique

Si les initiatives des collectivités locales foisonnent, les obstacles restent importants et les questions nombreuses concernant, notamment, le rôle de l'État.

Les différentes étapes de la décentralisation ont conduit à une situation confuse – particulièrement en Île-de-France –, marquée par des décalages entre la vision rationaliste des textes fondée sur l'idée de partage entre blocs de compétences et une situation concrète de concurrence entre institutions et de difficultés pour faire émerger un leadership cohérent. À cette confusion des rôles s'ajoutent des incertitudes sur les financements : transferts de l'État insuffisants, crainte d'un désengagement de l'État en matière de solidarité... Les transferts de charges de l'État vers les collectivités locales se font sans transferts de ressources équivalents et les mécanismes péréquateurs sont jugés insuffisants face à l'extrême disparité de ressources entre collectivités.

Différents auteurs pointent aussi la situation paradoxale de l'État qui se désengage par rapport aux mécanismes classiques de redistribution et, dans le même temps, met en place des dispositifs et outils qui conduisent à des formes de recentralisation ou de «gouvernement à distance» [EPSTEIN, 2008]. L'élaboration de programmes nationaux non concertés, la mise en place d'agences nationales telles que l'Anru⁽²⁾ et

(2) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

l'Acse⁽³⁾, la systématisation de l'appel à projet en lieu et place des contractualisations antérieures ne vont-elles pas dans le sens d'une « reprise en main de l'État » par rapport au local ? De même, lorsque le programme national de rénovation urbaine (PNRU) fait le choix de financer en priorité les démolitions-reconstructions dans un objectif de mixité sociale des quartiers, ne contribue-t-il pas à diffuser une représentation homogène des problèmes et des solutions ?

Face à cette situation, les collectivités locales ont des positions différentes : certaines se saisissent des outils pour faire avancer leur projet de territoire, d'autres appliquent les procédures sans vision d'ensemble. Par ailleurs, certaines injonctions de l'État brouillent le jeu de la gouvernance locale : c'est le cas par exemple lorsqu'un appel à projet national, comme celui sur les équipes de réussite éducative ou les maisons de l'emploi, est proposé sans faire référence au projet territorial élaboré localement. C'est aussi le cas lorsque l'État fait du maire son interlocuteur privilégié, alors même que la responsabilité politique du dossier est prise en charge localement par l'intercommunalité.

Les intercommunalités sont les nouveaux acteurs de la gouvernance territoriale. Face à l'émiettement des pouvoirs locaux, la loi Chevènement a instauré la solidarité intercommunale via la fiscalité et la mutualisation des services et équipements. Elle table sur la constitution de territoires « à bonne échelle » pour lutter contre la ségrégation. Sa mise en œuvre a très inégalement répondu à cet objectif [ESTÈBE et TALANDIER, 2005]. La question de l'échelle, ou de la pertinence du territoire au regard des enjeux sociaux et économiques, est cruciale. Or il y a consensus pour reconnaître

l'inadéquation de nombre de périmètres franciliens. Dans bien des cas, les logiques de « club », fondées sur des associations de communes par ressemblance, jouent l'effet inverse de celui escompté par le législateur : les « clubs » de communes pauvres, par exemple Clichy-sous-Bois/Montfermeil ou Grigny-Viry mutualisent des ressources très insuffisantes, ce qui ne résout en rien la question des inégalités. Hors Île-de-France, des auteurs soulignent les risques d'accroissement d'inégalités entre deux régimes d'intercommunalité [ESTÈBE et TALANDIER, 2005 ; NOYÉ, 2006]. Celui de la zone dense et centrale, généralement caractérisé par l'existence d'une communauté d'agglomération socialement diversifiée, joue globalement son rôle dans l'exercice de la solidarité. Dans le périurbain caractérisé par un tissu social modeste, l'organisation institutionnelle compte une multiplicité de communautés de communes socialement homogènes, ce qui rend difficile l'exercice des solidarités.

Il n'est pas certain, enfin, que la décentralisation ait répondu à l'ensemble des attentes en matière d'articulation entre développement et solidarité. Les questions de cohésion sociale et territoriale restent souvent marginalisées dans les projets de développement économique des collectivités locales. Les schémas régionaux de développement économique, par exemple, s'alignent trop souvent sur un modèle homogène, celui des pôles de compétitivité, et sur des méthodes d'action publique qui empruntent « au mode de gestion étatique sans s'interroger sur les finalités, les critères ou les bénéficiaires » [BÉHAR et ESTÈBE, 2006]. Le manque de connaissances territorialisées dans les diagnostics,

(3) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.



C. Dégremont/IAU idf

La loi Chevènement a instauré la solidarité intercommunale via la fiscalité et la mutualisation des services et équipements.

notamment en matière de trajectoires des populations, de diversité des modes de vie, d'analyse des systèmes d'acteurs, conduit aussi à une uniformisation des solutions retenues [LELÉVRIER, 2004].

Quelle efficacité des politiques de solidarité territoriale ?

L'appareil statistique français peine à mesurer les effets territoriaux des politiques publiques globales. Laurent Davezies [2004] évalue de façon approximative le poids financier des politiques sociales implicites, celles qui sont liées aux mécanismes classiques de redistribution (fiscalité, protection sociale...), à 500 Mds d'euros pour l'année 2002⁽⁴⁾. Comparativement, la politique de la ville «pèse» 1,5 Md d'euros et les minima sociaux 11 Mds d'euros. Les mécanismes classiques de redistribution, qui sont aveugles sur le plan spatial, constituent à l'évidence le principal instrument quantitatif de cohésion sociale en France. Les politiques dont les effets territoriaux sont explicites et cumulatifs – politique de la ville ou minima sociaux, qui s'adressent globalement aux mêmes types de territoires – ont donc un poids financier modeste au regard de l'ensemble des revenus distribués.

Cette réserve étant faite, il y a néanmoins consensus sur les grandes tendances d'évolution : depuis les années 1960, ces politiques globales auraient largement contribué à la réduction des inégalités à l'échelle des grands territoires (régions, départements). Mais à une échelle plus fine, locale, la dynamique s'inverse : les disparités de revenus augmentent [DAVEZIES, 2008]. Puisque les politiques redistributives implicites n'ont pas d'effet positif (et pourraient même avoir des effets négatifs) sur les inégalités à l'échelle fine, il semble impératif de maintenir des politiques explicites, ciblées sur des petits territoires, pour lutter contre les effets des processus de ségrégation qui pénalisent lourdement ceux qui vivent dans les quartiers les plus déshérités des grandes villes. Il semble tout aussi important de combiner actions centrées sur les lieux et actions centrées sur les personnes. Les actions visant à «mettre les habitants en mouvement» [DONZELOT, MÉVEL et WYVEKENS, 2003], au travers de soutien à leurs trajectoires résidentielles et professionnelles, d'aides à la mobilité individuelle, de lutte contre les discriminations... sont complémentaires et mériteraient d'être développées plus qu'elles ne le sont aujourd'hui en France.

(4) «[...] mettant en œuvre l'ensemble des redistributions de revenus, entre l'ensemble des ménages et des territoires, liées à l'ensemble des recettes et des dépenses publiques. Sécurité sociale comprise, correspondent à plus de 500 Mds €».

Références bibliographiques

- ANSELME Michel, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, éditions de l'Aube, 2000.
- BACHMAN Christian et LE GUENNEC Nicole, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes*, Albin Michel, 1996.
- BACQUÉ Marie-Hélène et FOL Sylvie, «Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse», dans *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, sous la direction de Authier Jean-Yves, Bacqué Marie-Hélène et Guérin-Place France, La Découverte, coll. Recherches, 2006.
- BEHAR Daniel et ESTÈBE Philippe, «Développement économique : la fausse évidence régionale», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 101, novembre 2006.
- BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe, «Introduction. Le problème et sa construction», dans *Banlieues à problèmes*, la documentation Française, 2002.
- BOURDIN Alain et LEFEUVRE Marie-Pierre, «Le sociologue et les grands ensembles», dans *Banlieues à problèmes*, la documentation Française, 2002.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1996.
- DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Le Seuil, coll. la République des Idées, Paris, 2008.
- DAVEZIES Laurent, «Prendre en compte tous les mécanismes de redistribution», *Problèmes politiques et sociaux*, n° 906, novembre 2004.
- DAVY Anne-Claire, GUIGOU Brigitte, SAGOT Mariette, *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative. Synthèse*, laurif, octobre 2005.
- DONZELOT Jacques, MÉVEL Catherine et WYVEKENS Anne, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Le Seuil, 2003.
- DONZELOT Jacques et ESTÈBE Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit, 1994.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996.
- EPSTEIN Renaud, «L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État», *Esprit*, n° 342, février 2008.
- ESTÈBE Philippe et TALANDIER Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine*, rapport de recherche pour le Puca, Acadie, octobre 2005.
- LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2003.
- LELÉVRIER Christine, «Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville?», *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004.
- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- NOYE Christophe, «L'État, l'intercommunalité et les espaces urbains : la solidarité en question», dans *La ville sans bornes. La ville et ses bornes*, sous la direction de Fraboulet Danièle et Rivière Dominique, Nolin, 2006.
- OFFNER Jean-Marc, «Les territoires de l'action publique locale», *Revue française de science politique*, 56 (1), février 2006.
- WARIN Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.

L'Île-de-France à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation

Mariette Sagot
IAU Île-de-France



Les inégalités sociales se traduisent inéluctablement par des inégalités territoriales. Les plus aisés tendent à se regrouper, favorisant une bipolarisation socio-économique particulièrement marquée dans l'espace urbain. L'entre-soi est-il devenu moteur de la ségrégation ? Quels sont la place et l'avenir des territoires mixtes franciliens ? Quelles sont les marges de manœuvre des politiques publiques ?

Les inégalités sociales se traduisent inéluctablement par des inégalités territoriales.

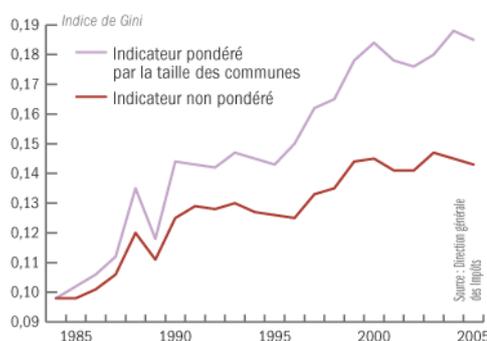
La région offre une mosaïque sociale qui imprègne de façon très différenciée le territoire francilien. La donne sociale s'est territorialisée. Le «93», la «banlieue» ou «les quartiers en difficultés» prennent le pas sur la «classe ouvrière»; le «16», «Neuilly» et «les ghettos de riches» [PINÇON et PINÇON-CHARLOT, 2007] sur la «bourgeoisie». Cette focalisation sur les pôles opposés, et avant tout sur les territoires emblématiques de la pauvreté, laisse dans l'ombre l'éventail des situations intermédiaires. La ségrégation sociale s'accroît-elle en Île-de-France ? Ne revêt-elle pas de plus en plus un caractère «ethnique» ? Les moteurs de la différenciation sociale de l'espace conduisent-ils inéluctablement à un renforcement des situations extrêmes ? Mettent-ils les espaces mixtes en danger ? Retour sur les résultats des recherches récentes.

Des inégalités plus marquées dans l'espace urbain

L'analyse des revenus des ménages, si elle gomme quelque peu les aspects sociaux, permet de porter un regard synthétique sur l'évolution des inégalités entre communes. À cet égard, le constat est sans appel : les inégalités de revenus se sont affermies entre les communes franciliennes depuis vingt ans, et ce avant tout dans l'espace urbain.

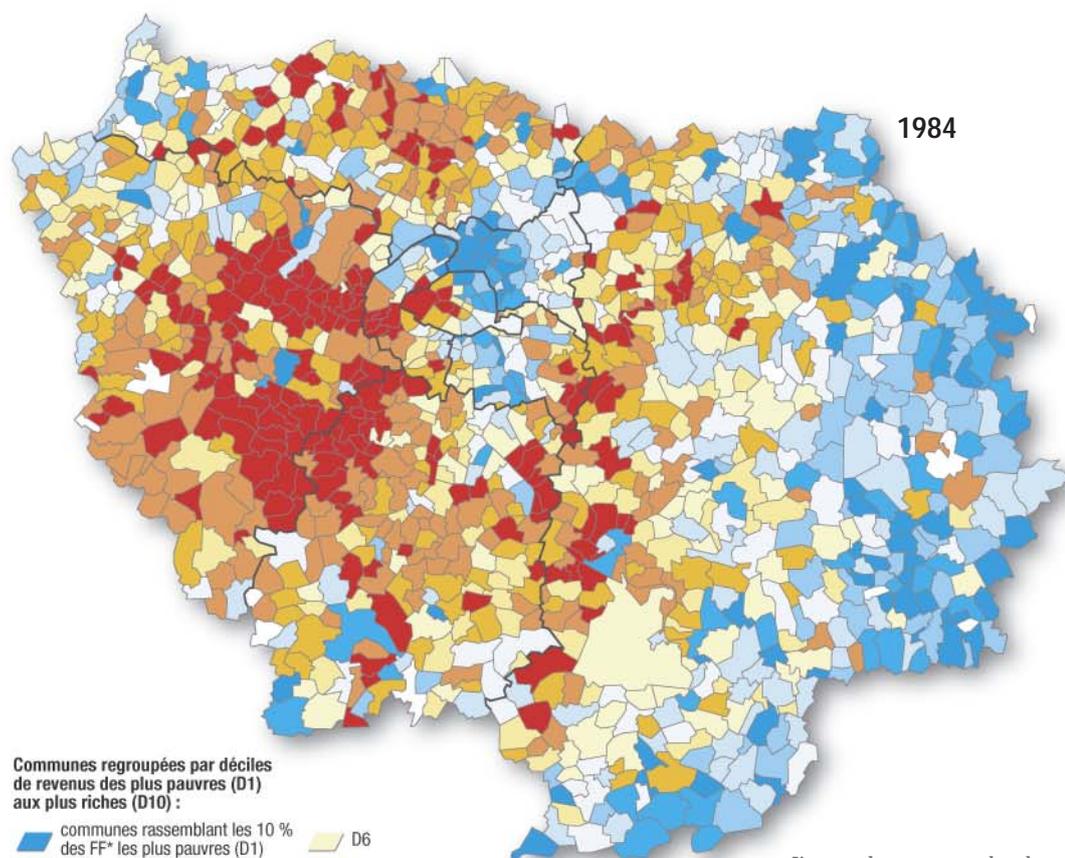
Un classement des communes par décile de revenu – chaque groupe de communes étant constitué de 10 % des foyers fiscaux, des plus pauvres aux plus riches – montre que les communes s'inscrivent dans un continuum de revenu sans rupture, si ce n'est au passage du groupe le plus aisé. En 2005, le revenu moyen des communes les plus riches est supérieur de 46 % à celui de la classe précédente. En 1984, l'échelonnage était moins marqué d'un décile à l'autre et l'écart entre les deux derniers déciles plus réduit (+ 23 %). L'éventail entre situations extrêmes s'est ainsi largement ouvert, du fait d'une polarisation plus forte de la richesse, mais aussi, dans une moindre mesure, d'une paupérisation des communes les plus pauvres. Le rapport entre les revenus moyens des deux classes extrêmes est ainsi passé de 1,8 à 3,1. Les forces qui tendent à ouvrir l'éventail des revenus opèrent dès les espaces médians et s'accroissent avec le degré de richesse.

Les inégalités de revenus entre communes se sont accrues depuis vingt ans, surtout dans l'espace urbain francilien



La montée des inégalités est deux fois plus forte lorsque l'on prend en compte la taille des communes (indicateur pondéré). Elle a donc été plus marquée au sein des communes urbaines.

La pauvreté se rétracte sur le tissu dense de la banlieue nord



1984

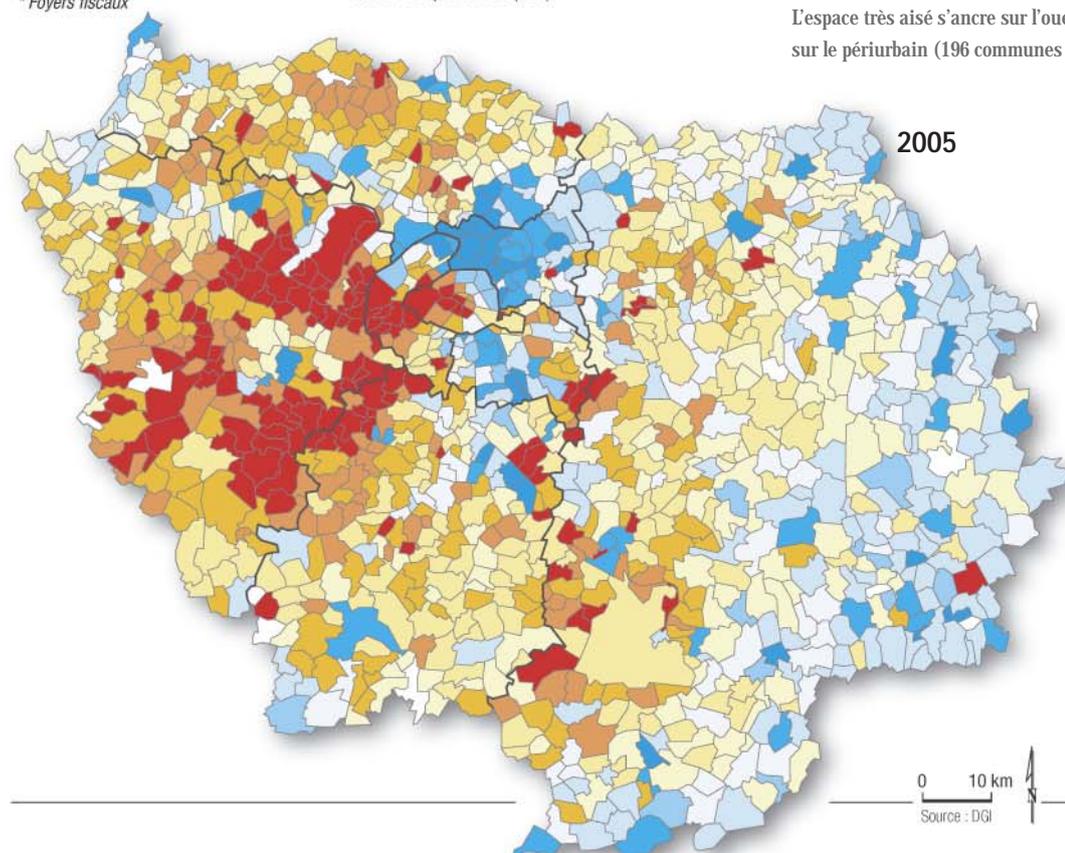
Communes regroupées par déciles de revenus des plus pauvres (D1) aux plus riches (D10) :

- communes rassemblant les 10 % des FF* les plus pauvres (D1)
- D2
- D3
- D4
- D5
- D6
- D7
- D8
- D9
- communes rassemblant les 10 % des FF* les plus riches (D10)

* Foyers fiscaux

L'espace des communes les plus pauvres (83 communes en 1984) qui couvrait une partie du nord de Paris et les franges rurales de la Seine-et-Marne s'est fortement rétracté (39 en 2005) sur la banlieue nord-est depuis vingt ans.

L'espace très aisé s'ancre sur l'ouest de Paris, en partie sur le périurbain (196 communes en 1984, 142 en 2005).

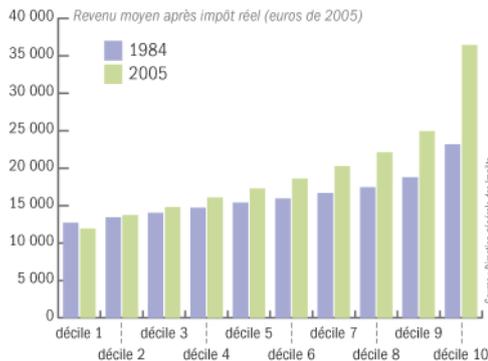


2005

0 10 km
Source : DGI

Il s'agit du revenu moyen après impôts des foyers fiscaux des communes. Chaque décile de communes regroupe 10 % des foyers fiscaux franciliens. En 2005, le revenu moyen des communes les plus riches (d.10), qui s'établit à 36 400 euros, est trois fois plus élevé que celui des plus pauvres (d.1).

Le revenu moyen des foyers fiscaux par décile de communes en 1984 et 2005



L'espace de la pauvreté s'est renforcé dans le tissu urbain, se rétractant davantage sur la proche banlieue nord et sud-est, délaissant pour partie les espaces périphériques de l'Est seine-et-marnais, où vit une population rurale plus âgée. La richesse s'ancre au centre-ouest de Paris et forme un ensemble compact qui s'étend sur l'espace périurbain à l'ouest.

La moitié des Franciliens vivent dans des espaces «mêlés»

L'Île-de-France ne se résume pas à ses extrêmes. Une typologie a été faite sur le profil de revenu des ménages de chaque commune par référence à la distribution moyenne de la région en 2005⁽¹⁾. Neuf classes ont été différenciées, en partant du groupe de communes les plus pauvres, où les bas revenus sont surreprésentés, jusqu'au groupe le plus aisé, où ce sont les revenus élevés qui sont les plus fréquents. La moitié de la population francilienne vit dans des quartiers au profil social proche du profil moyen régional (classes 4,5,6,7). Cette mixité dans le cadre francilien traverse l'espace francilien, les profils plutôt moyens à moyens aisés sont plus fréquents dans le périurbain. Le cœur de l'agglomération est nettement plus contrasté. La périphérie de la Seine-et-Marne située au-delà de 60 km de Paris rassemble une population rurale très modeste où domine la classe 3.

Cet état des lieux confirme les analyses d'Edmond Préteceille [2003,2006] menées sur la période 1982-1999 qui montrent que les espaces au profil social moyen mêlé ne sont nullement en voie de disparition. La région n'est pas engagée dans un processus de dualisation, mais dans une bipolarisation des quartiers extrêmes, avec une opposition de plus en plus marquée entre les quartiers aisés et les quartiers populaires lésés par le chômage et la précarité. Cette évolution intervient dans un contexte de glissement vers le haut de la hiérarchie des espaces : des espaces moyens-mêlés vers les espaces aisés et des espaces populaires vers les espaces moyens-mêlés.

L'espace des territoires moyens-mêlés se serait étendu. Toutefois, ces territoires mixtes se fragilisent, la montée du chômage et de la flexibilité des emplois n'épargnant pas les classes moyennes.

Au sein des espaces populaires, on observe une différenciation croissante des quartiers, qui vont des quartiers en cours de «gentrification» à ceux qui se trouvent pris dans un mouvement d'appauvrissement social qui les éloigne sensiblement du reste des espaces franciliens. Ces quartiers, où chômeurs, ouvriers et immigrés sont plus nombreux qu'ailleurs, ne recouvrent que partiellement les quartiers classés en politique de la ville⁽²⁾.

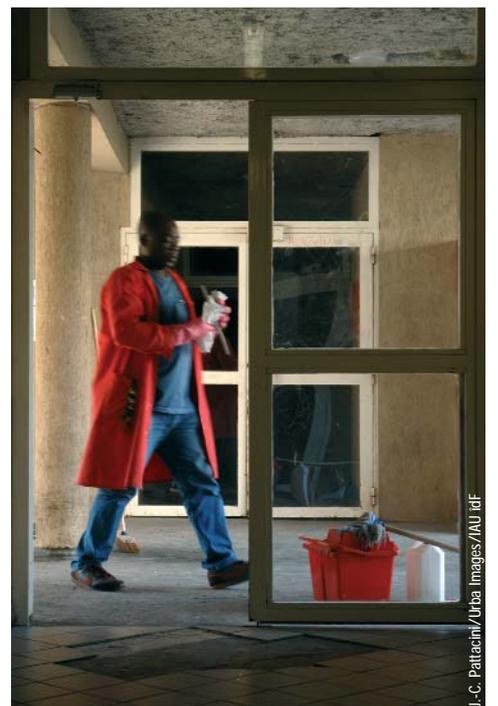
Un renforcement modéré de la concentration des immigrés

La ségrégation est pointée du doigt dès lors qu'un espace concentre des populations en difficultés ou issues de l'immigration. Ces deux dimensions sont très intriquées : 40 % des personnes de référence immigrées appartiennent au monde ouvrier, sont employés de commerce ou occupent des emplois de service direct aux particuliers.

Hier cheville ouvrière masculine de l'industrie et de la construction, l'immigration est devenue le soubassement indispensable au

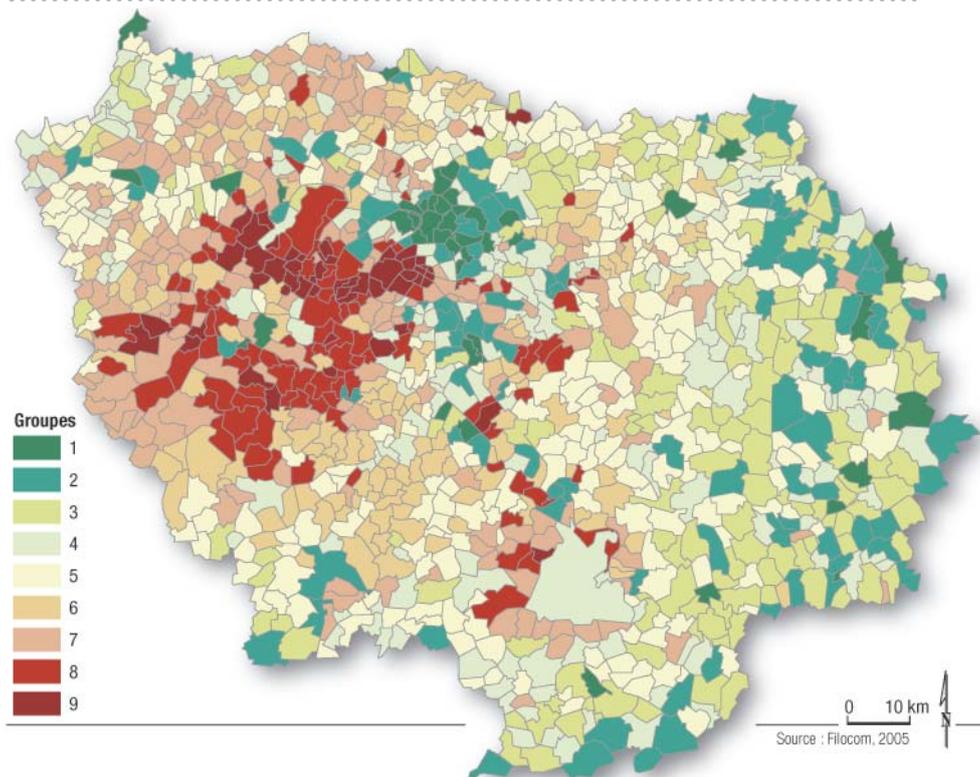
(1) Voir l'utilisation du fichier Filocom, *Note rapide*, Mariette Sagot, à paraître, septembre 2008, IAU île-de-France.

(2) Selon une étude de l'IAU île-de-France, 40 % des territoires pauvres n'appartiennent pas aux zones urbaines sensibles [SAGOT, 2006].



40 % des personnes de référence immigrées travaillent dans la distribution des marchandises ou dans les services d'entretien et de sécurité.

La géographie sociale des Franciliens selon les profils de revenus en 2005



fonctionnement quotidien de la métropole parisienne. Les ouvriers sont désormais moins liés à la production qu'à la distribution des marchandises (conducteurs, manutentionnaires) ou aux services d'entretien et de sécurité. Cette population immigrée active s'est féminisée : employées de maison et nourrices contribuent à aider les Franciliennes à mener de front vie professionnelle et familiale. Agents hospitaliers et aides-soignantes soutiennent le fonctionnement de notre système de santé. Les emplois restent souvent peu qualifiés et précaires, et cette faible situation socio-économique conditionne les localisations résidentielles, même si elle n'explique pas tout. Dans une région qui rassemble près de quatre immigrés⁽³⁾ sur dix vivant en France, la «ségrégation ethnique» est de plus en plus perçue comme prenant le relais de la ségrégation socio-économique. Qu'en est-il vraiment ?

Globalement, l'indice de concentration⁽⁴⁾ des immigrés tend à s'accroître modérément en Île-de-France (0,165 en 1982 ; 0,170 en 1990 ; 0,177 en 1999)⁽⁵⁾, mais on reste loin de la situation de «ghettoisation» états-unienne. La hausse du nombre des immigrés aurait pu néanmoins s'accompagner d'une plus grande dispersion. Les immigrés représentaient 13,3 % de la population francilienne en 1982, 14,7 % en 1999 et 16,7 % selon les estimations des enquêtes de recensement de l'Insee pour 2005. Au sein de cette population, le degré de concentration des groupes varie selon l'effectif et le pays de naissance.

Les immigrés turcs, asiatiques et, dans une moindre mesure, les immigrés provenant du Maghreb (notamment Algériens et Marocains) et du reste de l'Afrique sont les plus regroupés. L'évolution de la répartition de ces populations sur le territoire, en neutralisant les évolutions liées aux effectifs, montre une dispersion accrue des Européens, notamment des Espagnols, et des Asiatiques, mais une tendance à plus de concentration chez les Turcs, les Algériens, les Marocains et les Africains hors Maghreb dans la décennie 1990-1999. Dans l'ensemble, la présence des ménages immigrés non-originares d'un pays de l'Union européenne s'est renforcée dans les communes où ils étaient déjà surreprésentés et a progressé dans les communes limitrophes, accentuant le phénomène de polarisation de cette population [BEAUFILS, 2007].

La question de l'intrication entre les dimensions socio-économique et «ethnoraciale» reste difficile à démêler⁽⁶⁾. Il apparaît, de façon générale,

(3) Franciliens nés à l'étranger. En 2005, 38 % d'entre eux étaient de nationalité française.

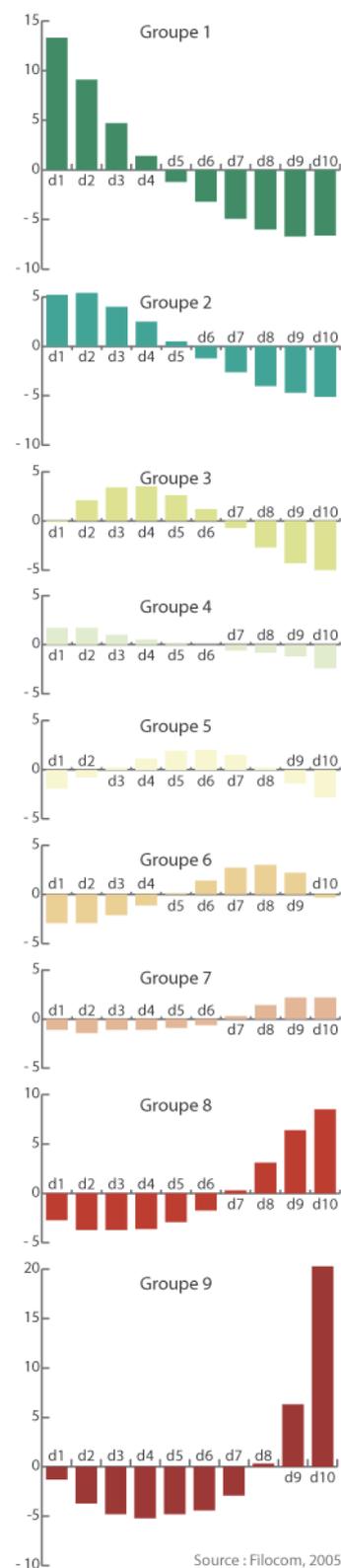
(4) Indice de concentration :
$$C = \frac{\sum |x_i - y_i|}{2}$$

x_i représente la répartition de la population des immigrés entre les communes franciliennes et y_i celle des Français de naissance.

(5) Étude de l'IAU Île-de-France relative à l'évolution de la concentration des immigrés, à paraître, automne 2008.

(6) La mesure de la concentration sur le territoire de sous-groupes de ménages croisant la catégorie sociale et la distinction immigré/Français de naissance, en référence à la répartition de l'ensemble des personnes de référence françaises de naissance, a permis de mieux comprendre.

La déformation des revenus par rapport au profil moyen régional



Le groupe 1 regroupe les communes les moins aisées de l'Île-de-France, avec une forte surreprésentation des bas revenus (d.1 à 3) et une forte sous-représentation des revenus moyens et hauts (d.6 à 10) par rapport au profil moyen régional.

rale, que les immigrés sont plus regroupés que les Français de naissance, quelle que soit la catégorie sociale. Ce phénomène est imputable, pour partie, au plus faible effectif des immigrés. Au-delà de cet effet de taille, les immigrés s'avèrent nettement plus concentrés que les Français de naissance dans les catégories les plus faiblement qualifiées : les personnels de service direct aux particuliers, les inactifs de moins de 60 ans, les ouvriers non qualifiés, les employés de commerce et les artisans. À l'inverse, les immigrés des catégories les plus qualifiées de cadres ou professions libérales apparaissent plus dispersés que leurs homologues, ce qui, en négatif, révèle un plus fort regroupement de ces catégories «françaises de naissance» sur le territoire francilien. Ces différentiels montrent toute l'ambiguïté de la notion de concentration, qui peut être choisie ou subie.

Les immigrés les moins qualifiés sont surreprésentés dans les segments les plus dégradés du parc privé.



Pour les immigrés les moins qualifiés, l'accès au parc social, censé améliorer leurs conditions de logement à moindre coût, se traduit souvent, dans les faits, par une relégation dans les quartiers d'habitat social faiblement «attractifs». À défaut, ils sont surreprésentés dans les segments les plus dégradés du parc privé, localisés pour l'essentiel dans les communes de banlieue du nord de Paris ou dans les arrondissements du quart nord-est parisien. On constate bien, dans ce cas, une surconcentration des immigrés sur le territoire, qui va au-delà de leur position sociale et qui résulte de la localisation du parc qui leur est accessible.

De l'héritage du passé au jeu du marché

La structure sociale de l'espace francilien n'est pas nouvelle. Elle procède d'une combinaison d'incidences : celles du développement économique (l'héritage historique de l'industrie, l'ap-

pel à l'immigration étrangère, la montée du tertiaire, la mondialisation...), des politiques publiques (urbaines, du logement, des équipements, des transports, de la formation, de redistribution) et des décisions individuelles. L'opposition des classes, héritée de la société industrielle, continue ainsi à structurer l'espace, en dépit de la montée du tertiaire et du recul des emplois ouvriers. De même, les tours et les barres surdimensionnées, construites en banlieue dans les années 1960 pour accueillir le salariat urbain, forment l'armature d'une partie des quartiers en difficultés d'aujourd'hui, au même titre que les anciens quartiers d'habitat ouvrier. Si la structuration actuelle doit beaucoup au passé, les dynamiques résidentielles s'articulent aujourd'hui autour de trois pôles en constante interaction : le marché, les préférences des acteurs, l'intervention publique. La toute puissante logique du marché immobilier tend à emporter l'ensemble. À l'instar de la mondialisation, elle est de plus en plus perçue comme «la main invisible» sur laquelle aucune prise n'est possible. L'hétérogénéité des groupes sociaux, de par les choix individuels, liés pour partie aux stades du cycle de vie (les ménages avec enfants n'ont pas les mêmes préférences que les jeunes adultes) et aux conditions de ressources, suffit en soi à engendrer des zones d'habitat socialement typées, sans qu'il puisse être fait état de recherche ou refus d'un voisinage social particulier. Face à la «crise des banlieues», qui apparaît comme le produit du fonctionnement global de la ville, les chercheurs ont tenté de démasquer les processus comportementaux – recherche de l'entre-soi et évitement des autres – qui se cachent derrière la valorisation des espaces, et leurs interférences avec les politiques publiques.

L'entre-soi comme moteur de la ségrégation ?

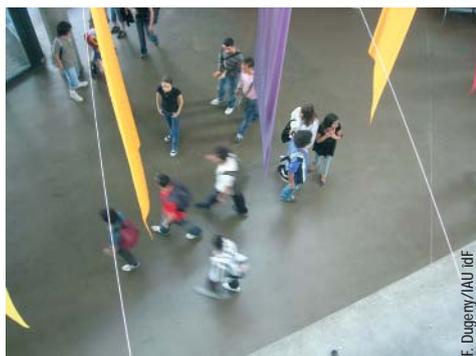
La question du moteur comportemental de la ségrégation fait débat en France. Pour Éric Maurin [2004], la recherche généralisée d'un entre-soi est au fondement des fractures spatiales. Jacques Donzelot [2004] et Marie-Christine Jaillet [2004] considèrent que les classes moyennes qui fuient la cohabitation avec les plus pauvres sont au cœur de la relégation des territoires en difficultés. Edmond Préteceille constate que ce sont les classes supérieures – chefs d'entreprise, professions libérales, cadres d'entreprises – qui tendent à être les plus regroupées. L'«autoségrégation» des riches, qui se manifeste par une exclusivité accrue des beaux quartiers, apparaît comme le moteur le plus structurant de la hiérarchisation des inégalités urbaines. Elle forme le premier maillon d'une chaîne de sélection résidentielle qui s'opère par les prix

fonciers et immobiliers. Les espaces valorisés par les plus aisés associent qualité de l'environnement⁽⁷⁾, de l'espace urbain, des équipements, notamment des établissements scolaires, et une bonne desserte par les transports. Ils écartent, par la logique du marché, la présence des classes plus modestes. De proche en proche se dessine ainsi une carte des prix immobiliers, reflet des capacités financières des ménages résidents et de l'ouverture des territoires qui leur sont accessibles [PRÉTECEILLE, 2006].

Les travaux de Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot ont depuis longtemps montré la mobilisation des classes les plus riches pour défendre leurs espaces, conserver leurs «habitus»⁽⁸⁾, se préserver de toute mésalliance par diverses pratiques d'entre-soi qui tiennent les autres à l'écart : rallyes, clubs et cercles, mais aussi associations sous tutelle préfectorale pour préserver leur cadre de vie. À ces pratiques d'enfermement, s'ajoute le refus de communes très riches de banlieue de se plier à la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) ou le choix du maintien d'un *statu quo* démographique pour préserver la tranquillité des résidents dans l'espace périurbain.

Un constat ne doit cependant pas être perdu de vue : les classes moyennes – professions intermédiaires et employés, actifs ou retraités – sont les plus uniformément réparties sur le territoire et la tendance est à plus de dispersion, à l'exception des professions intermédiaires du privé. Le maintien de la mixité sociale entre classes moyennes et classes populaires n'est pas, pour autant, la panacée. Elle s'accompagne de tensions, mouvements contradictoires et difficultés que la montée du chômage tend à exacerber.

Les stratégies d'évitement scolaire illustrent bien ces frictions. Toutefois, ces stratégies sont loin d'être l'apanage des classes moyennes et le filtrage social joue un rôle essentiel dans l'accès aux «bons» établissements. «Seules les familles disposant de revenus élevés peuvent habiter à proximité des meilleurs collèges et lycées, ce qui apparaît d'autant plus injuste aux yeux des



Le filtrage social joue un rôle essentiel dans l'accès aux bons établissements scolaires.



autres parents que ces familles peuvent ainsi cumuler les avantages de la qualité, de la proximité et de la clôture sociale. Elles bénéficient en outre d'une sorte de prime morale pouvant publiquement affirmer qu'elles envoient leurs enfants dans les établissements du quartier...» [VAN ZANTEN, 2006]. Ce type de stratégie alimente la pompe à produire plus d'excellence, renforce les crispations sur l'enjeu scolaire et, de proche en proche, fait le lit de l'exclusion. Selon Marco Oberti, la crispation scolaire des classes moyennes est «sans doute autant sinon plus une réponse aux stratégies de cloisonnement des classes supérieures et à la peur du déclassement social qu'une stratégie délibérée de distanciation des classes populaires». Il ressort de ses travaux sur les Hauts-de-Seine qu'en dépit d'une offre scolaire de qualité, voire d'excellence, dans les communes les plus favorisées [OBERTI, 2006], les classes supérieures adoptent les comportements les plus sélectifs et ont plus recours que les classes moyennes à la scolarisation hors secteur.

Le parc social, havre de pauvreté ?

Le parc HLM est fortement surreprésenté dans la plupart des quartiers en difficultés de la région. Ce qui fait bien souvent rimer parc social et ségrégation urbaine. La pauvreté n'est pourtant pas le lot des quartiers d'habitat social. Elle est aussi prégnante dans les quartiers anciens dégradés de Paris et de proche couronne et dans des quartiers mixtes de banlieue [SAGOT, 2006].

La paupérisation du parc social, observable depuis trente ans, relève d'une longue histoire où interagissent les politiques publiques – de l'immigration et du logement –, la montée du

Le développement de l'entre-soi, notamment parmi les plus riches, joue un rôle actif dans le renforcement des inégalités.

(7) L'absence de nuisance semble davantage définir la qualité de l'environnement des ménages les plus aisés [FABUREL, GUEYMARD, 2007].

(8) «Comportement acquis et caractéristique d'un groupe social», *Le Grand Larousse illustré*, 2005.



Le parc HLM représente 22,5 % des logements franciliens et loge un peu plus de 35 % des ménages pauvres.

chômage, les stratégies individuelles, notamment la volonté de devenir propriétaire, et la logique du marché. La différenciation sociale de l'espace francilien a trouvé un second souffle dans les années 1980 avec l'expansion de l'urbanisation, la diversification des produits offerts et la mise en place des aides à la personne. Ce contexte de fluidité du marché immobilier et d'ouverture des offres a permis aux classes moyennes d'accéder à la propriété et à un meilleur habitat. Elles ont massivement délaissé le parc social – qui s'est progressivement resserré sur des ménages plus modestes – pour aller peupler le nouvel habitat périurbain. Ce désir d'accession a été un élément déterminant de l'affaiblissement de la cohabitation entre classes moyennes et populaires dans le parc social. Dans la plupart des autres espaces non marqués par les grands ensembles, cette mixité est restée forte.

Le peuplement du parc social varie sensiblement selon les espaces, en fonction du contexte urbain et des politiques d'attribution. L'éventail des profils des occupants reste ouvert : des classes moyennes et modestes des communes de la banlieue ouest aux catégories plus touchées par la pauvreté, le chômage, dans les grands ensembles des années 1970 où intervient l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Le parc HLM n'accueille pas toute la « misère du monde ». Il représente 22,5 % des logements franciliens et loge un peu plus de 35 % des ménages pauvres. Ces derniers sont aussi présents dans les HLM que dans le parc locatif privé. Les ménages immigrés représentent en moyenne 22,5 % des occupants. Ces derniers se répartissent à part égale entre la propriété, le locatif privé et le locatif social, avec toutefois des différences selon les origines. Ainsi, 49 % des immigrés venus d'un pays d'Europe sont propriétaires, mais 38 % de ceux qui proviennent d'un pays non-européen sont locataires dans un HLM [BEAUFILS, 2007].

Les politiques publiques face aux tensions inégalitaires : quelle marge d'action ?

S'achemine-t-on inexorablement vers une fragmentation sociale des territoires métropolitains ? Les politiques publiques sont-elles de taille à contrecarrer les tensions inégalitaires ? La montée des incertitudes sur l'avenir a exacerbé les sentiments d'inégalités sociales. Depuis vingt ans, les inégalités semblent pourtant avoir peu évolué au sein de 90 % des ménages, mais l'écart entre situations extrêmes – de la précarité des SDF à l'envolée des très hauts revenus⁽⁹⁾ – s'est amplifié. On a récemment assisté à une explosion des très hauts revenus, qui tient à la fois à la forte croissance des revenus du patrimoine, très inégalement répartie, mais aussi, et c'est un fait nouveau en France, à une rapide augmentation des disparités de salaires. « La France rompt ainsi avec vingt-cinq ans de grande stabilité dans la hiérarchie des salaires » constate Camille Landais [LANDAIS, 2007]. Tout en restant un pays bien plus égalitaire que les pays anglo-saxons au regard de la distribution des revenus primaires, la France s'achemine, semble-t-il, vers leur modèle. Cette transformation renvoie au fort développement des marchés financiers. La répartition capital-travail devient de moins en moins favorable aux revenus d'activité, tandis que les revenus des capitaux mobiliers, et notamment les dividendes, qui sont très inégalement répartis, progressent rapidement et sont aussi à même de creuser le plus les écarts de revenu. La croissance des très hauts revenus est une tendance structurelle lourde, indépendante de l'évolution des plus-values (immobilières ou sur le marché des titres).

Il est probable, par ailleurs, que les transferts intergénérationnels de patrimoine accentuent aussi les inégalités dans le futur. L'enjeu des inégalités territoriales a fort à faire avec le logement, qui reste un domaine privilégié de la famille. Les possibilités de soutien de la famille jouent un rôle très fort sur les conditions et le niveau de vie des ménages. Versement de caution, aides financières multiples pour le loyer ou l'accession, appui en cas d'adversité, donations sont autant de manifestations de la solidarité familiale. Dans un monde aux parcours professionnels et matrimoniaux plus incertains, ne pas avoir de famille devient un handicap. À ces soutiens actifs s'ajoutent les effets des transmissions de patrimoine. La progression de la

(9) Entre 1998 et 2005, les inégalités de revenus se sont fortement accrues, du fait de l'augmentation très forte des revenus des foyers les plus riches. En particulier, les 1 % des foyers les plus riches, au nombre de 350 000, ont vu leur revenu réel croître de 19 % sur la période, contre 4,6 % pour les 90 % des foyers les moins riches. Le taux atteint 42,6 % pour les 3 500 plus riches [LANDAIS, 2007].

propriété observée depuis quarante ans va se traduire par de fortes inégalités dans les transmissions, qui vont amplifier les disparités sociales dans les années à venir. Catherine Bonvalet [2008] souligne, par ailleurs, l'intensification de la concurrence dans les espaces centraux, où les pratiques de double résidence, la demande internationale, les ruptures d'union, l'installation des jeunes viennent faire pression sur un marché tendu, marqué par le recul des petits logements de type Loi 1948 ou chambres de bonne. Les inégalités familiales pèsent ainsi de plus en plus lourd dans le placement des acteurs sur le marché du logement, leur capacité de choix et leur localisation.

De quelle marge de jeu les politiques publiques disposent-elles pour éviter les phénomènes de relégation? Dans un contexte où la forte croissance urbaine de la région est derrière nous, l'action sur le bâti, par une meilleure dispersion du parc HLM, risque de rester marginale, à moins d'un fort investissement sur le parc social. En l'état actuel, les constructions équilibrent difficilement les démolitions décidées dans le cadre de la loi SRU. Quant à l'obligation de construire 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 1 500 habitants de l'agglomération parisienne, elle se heurte à de fortes résistances et au prix élevé du foncier dans les communes les plus aisées.

Une autre option est d'intervenir en amont sur la redistribution des revenus via les impôts et les prestations sociales. L'impôt sur le revenu reste l'instrument le plus redistributif en France, mais il ne permet de réduire les inégalités de revenus que de 30,7 % en 2006 contre 36,9 % en 1996 [AMAR, LAÏB, MARICAL, MIROUSE, 2007]. En 2006, comme en 1996, les prestations contribuent plus à la réduction des inégalités que les prélèvements : les prestations familiales à concours de 28,2 %, les aides au logement de 16,1 % et les minima sociaux de 13,4 %. La tendance est cependant à une nette diminution du niveau de la fiscalité des revenus et du patrimoine à l'endroit des hauts revenus.

Les prestations, en revanche, ont peu évolué depuis dix ans. Leur légère augmentation a toutefois profité aux plus modestes.



Il est probable que les transferts intergénérationnels de patrimoine accentuent aussi les inégalités dans le futur.

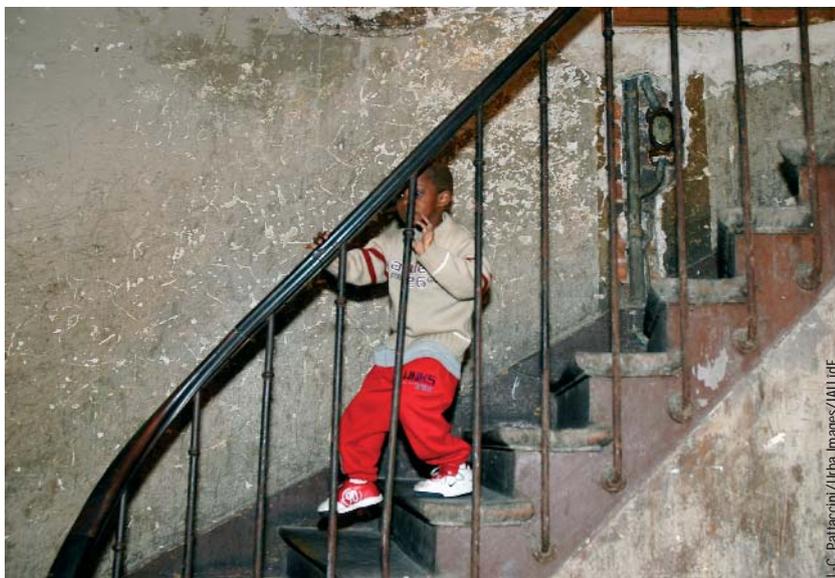
À défaut de contrecarrer radicalement l'organisation sociale du territoire, les politiques visant à faire plus pour ceux qui ont moins, et le développement local qui se décline en termes de revenus, d'emploi, de formation et d'aménités urbaines sont également des leviers susceptibles d'enrayer les processus de relégation. Toute intervention locale ne peut toutefois se concevoir sans une approche globale solidaire, impliquant plusieurs acteurs à différents échelons.

Références bibliographiques

- AMAR Élise, LAÏB Nadine, MARICAL François, MIROUSE Benoît, «1996-2006 : dix ans d'évolution du système socio-fiscal» dans *France, portrait social, édition 2007*, Insee Références, novembre 2007.
- BEAUFILS Sandrine, *Les ménages immigrés franciliens et leurs conditions de logement*, Laurif, 2007.
- BONVALET Catherine, «Le rôle de la famille dans les inégalités d'accès au logement», présentation au colloque «Le rôle du logement dans la reproduction des inégalités sociales», Lille, 24 janvier 2008.
- DONZELOT Jacques, «La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification», *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004.
- FABUREL Guillaume, GUEYMARD Sandrine, «Vécu environnemental et qualité de vie en région Île-de-France», rapport intermédiaire, Puca-Medd, janvier 2007.
- FRANÇOIS Jean-Christophe, MATHIAN Hélène, RIBARDIÈRE Antonine, SAINT-JULIEN Thérèse, *Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999, approches intercommunale et infracommunale et évolution des différenciations intercommunales 1990-1999*, Dreif, 2003.
- JAILLET Marie-Christine, «L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes», *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004.
- LANDAIS Camille, *Les hauts revenus en France (1998-2006), une explosion des inégalités*, École d'économie de Paris, 2007.
- MAURIN Éric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Le Seuil, 2004.
- OBERTI Marco, «La différenciation sociale et scolaires de l'espace urbain», dans *L'épreuve des inégalités*, sous la direction de Hugues Lagrange, Puf, 2006.
- PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, *Les ghettos du gotha*, Seuil, 2007.
- PRÉTECILLE Edmond, dans «Ségrégation urbaine et politiques publiques en Europe», *Supplément Habitat des Cahiers de l'aurif*, numéro hors série, avril 2007, p. 34-37.
- PRÉTECILLE Edmond, «La ségrégation contre la cohésion sociale», dans *L'épreuve des inégalités* sous la direction de Hugues Lagrange, p. 195-246, Puf, 2006.
- PRÉTECILLE Edmond, *La division sociale de l'espace francilien. Typologie socioprofessionnelle 1999 et transformation de l'espace résidentiel 1990-1999*, Paris, OSC, 2003.
- RHEIN Catherine, «Le paysage social en Île-de-France», dans *Atlas des Franciliens*, tome 3, Population et modes de vie, Insee-laurif, 2002.
- SAGOT Mariette, «Les territoires de pauvreté en Île-de-France. État des lieux», *Note rapide*, n° 407, Laurif, 2006.
- SAGOT Mariette, «Les territoires de pauvreté en Île-de-France. Typologie des territoires», *Note rapide*, n° 408, Laurif, 2006.
- VAN ZANTEN Agnès, «Les choix scolaires dans la banlieue parisienne : défection, prise de parole et évitement de la mixité» dans *L'épreuve des inégalités*, sous la direction de Hugues Lagrange, Puf, 2006.

De quelles inégalités le territoire est-il porteur ?

Jean-Pierre Chauvel
Marianne Sagot
IAU Île-de-France



J.-C. Pallacoin/Urba Images/IAU îdf

La composition sociale d'un territoire influence directement les destins individuels de ses habitants.

«Le territoire, par les caractéristiques des populations qui y vivent, mais également par des éléments plus strictement territoriaux, peut devenir une entrave aux possibilités de développement des individus» [SCHMIEDER, 2003]. En résonance avec ces propos, le schéma directeur de la Région d'Île-de-France (Sdrif) s'est fixé pour objectif de réduire les inégalités sociales et territoriales. La ville n'est dite durable que si elle sait se gérer socialement. Mais, avec la généralisation de la mobilité et la dissociation des lieux d'inscription des actes quotidiens, où s'arrête la ville ? Pour l'aménageur, les notions de proximité des équipements et services de première nécessité, et d'accessibilité à l'emploi ou aux grands équipements sont devenues les nouveaux étalons de mesure des disparités territoriales. S'y ajoute l'inégale capacité des communes de faire face aux dysfonctionnements urbains et aux difficultés rencontrées par leurs habitants. Se dessinent ainsi de nouvelles inégalités qui se superposent, pour partie, avec les concentrations urbaines de populations en difficultés. Le décryptage et la mesure de ces effets de lieu sur la santé, la situation professionnelle, la réussite scolaire ou encore les conditions de vie des Franciliens ne sont pourtant pas choses aisées et restent sujets à débat.

La ségrégation urbaine et les destins individuels

Les effets préjudiciables de la ségrégation urbaine sur l'accès à l'emploi ou au savoir et,

Le territoire induit de profondes inégalités en matière d'éducation, d'emploi, de santé, d'accessibilité aux équipements de base et de déplacements.

L'action des collectivités locales concernées est elle-même souvent obérée par leurs capacités budgétaires, qui restreignent leurs possibilités d'offrir aux populations les services dont elles ont besoin.

d'une certaine façon, sur l'autonomie de vie des habitants ont été largement décrits par les sociologues. Les pays anglo-saxons, plus marqués par le communautarisme, soulignent aussi l'aspect positif du «quartier» comme ressource où peut s'exercer le jeu des solidarités communautaires, notamment pour les immigrants récents. En Île-de-France, les dernières études tentent d'étayer les effets de la concentration urbaine en se centrant sur les thèmes de l'école, l'emploi et la santé.

L'école, parce qu'elle prône l'égalité des chances, exacerbe les questions de ségrégation urbaine. La composition sociale d'un quartier ou d'une commune façonne celle des enfants des écoles, collèges ou lycées. Et les pratiques d'évitement des familles – dérogation, passage dans le privé, mobilité résidentielle – renforcent la différenciation sociale entre établissements. Or les études sont nombreuses à montrer l'incidence positive du bon niveau scolaire des camarades de classe et d'un certain degré d'hétérogénéité sur l'apprentissage et la réussite des enfants, que ce soit en primaire ou au collège [DURU-BELLAT et MINGAT, 1997 ; BERNY, 2007]. En Île-de-France, le retard scolaire se concentre ainsi nettement sur les pôles très défavorisés [FRANÇOIS, 2003], tandis que l'avance scolaire est captée par les collèges les plus «attractifs». Aux effets de la ségrégation urbaine et de l'évitement s'ajoute une inégalité dans la qualité de l'offre. Marco Oberti observe, dans le cas des Hauts-de-Seine, que ce sont les collèges des communes les plus favorisées qui bénéficient

d'une plus grande richesse en options et langues rares. L'école, qui «fait l'objet d'attentes démesurées», est ainsi devenue un espace de concurrence pour l'obtention des meilleurs titres scolaires [OBERTI, 2006].

En dépit des politiques publiques mises en place, la forte polarisation des difficultés scolaires dans les collèges tend à se renforcer en France [ŒUVRARD et RONDEAU, 2004] et en Île-de-France. Aussi, les aspects territoriaux de l'école – carte scolaire, zone d'éducation prioritaire – ne cessent-ils de faire débat quant à leur efficacité pour combattre les méfaits de la ségrégation urbaine. Ils pointent les fortes interactions des deux dimensions urbaines et scolaires.

La ségrégation urbaine ferait aussi obstacle à l'emploi. L'environnement social marqué par la pauvreté, le chômage de masse et la précarité professionnelle accentuerait l'éloignement des actifs du marché du travail pour au moins trois raisons. La forte concentration d'actifs privés d'emploi réduirait d'autant le nombre des personnes relais susceptibles d'informer et d'aider à saisir des opportunités d'emploi. Certains employeurs seraient réticents à embaucher des jeunes issus des «quartiers». La concentration de familles en difficultés entraverait l'acquisition de capital humain (savoir, sociabilité...), favorisant par un effet de contagion les comportements déviants tels la pratique d'activités illicites.

Emre Korsu et Sandrine Wenglenski [2008] attestent d'un effet de l'environnement social



L'école, parce qu'elle prône l'égalité des chances, exacerbe les questions de ségrégation urbaine.

du lieu de résidence sur le risque d'être au chômage en Île-de-France, toutes choses égales par ailleurs. Les actifs des classes populaires, employés et ouvriers, apparaissent beaucoup plus sensibles à l'effet «quartier» que les catégories moyennes et supérieures.

En matière de santé, selon les travaux du SIRS⁽¹⁾ menés en Île-de-France, les habitants des zones urbaines sensibles (Zus) se déclarent plus souvent en mauvaise santé, et ce quels que soient leur âge, leur sexe, leur catégorie sociale, leur nationalité [ALLONIER *et al.*, 2007]. Il semble que l'effet «quartier» renvoie non seulement à des données «objectives» telles que des conditions de vie dégradées, mais aussi à des facteurs plus «subjectifs» comme le transfert de l'image négative du quartier sur ses habitants en termes de mauvaise estime de soi [PARIZOT *et al.*, 2003]. Ce corpus d'analyses montre aussi que le risque d'obésité croît avec la pauvreté du quartier [CHAIX et CHAUVIN, 2007], et que les troubles dépressifs sont plus fréquents dans les quartiers de type «ouvrier» [PARIZOT, 2007].

L'étalement urbain : la mobilité comme réponse aux problèmes d'accessibilité ?

Tant en France qu'aux États-Unis, l'extension urbaine, qui s'accompagne d'une dissociation croissante entre lieux d'habitat et lieux d'emploi, est analysée à l'aune de ses répercussions inégalitaires sur le chômage ou l'accessibilité à l'emploi. Sandrine Wenglenski montre que les ouvriers ont le plus pâti de cet éloignement. Son approche articule des états – géographie des emplois, des actifs, réseaux de transport – et des pratiques de mobilité [WENGLENSKI, 2007]. L'usage des modes de transport varie selon la catégorie sociale. Les cadres utilisent davantage la voiture, moyen plus rapide huit fois sur dix, mais aussi plus onéreux que les transports en commun. En 1999, en une heure de déplacement, un ouvrier francilien pouvait atteindre en moyenne 43 % des emplois ouvriers de la région, et un cadre 65 % des emplois cadres, soit moitié plus⁽²⁾. L'écart provient d'une plus grande dispersion des emplois et des résiden-

(1) Le programme de recherche régional SIRS (Santé, inégalités et ruptures sociales) a été lancé en 2001 par l'Inserm, l'Ined et le Lasmas (<http://www.b3e.jussieu.fr/sirs>). Il vise à considérer dans quelle mesure les inégalités socio-économiques inscrites dans les territoires de l'Île-de-France se traduisent par des problèmes spécifiques de santé et de ruptures sociales, dont certains ne sont pas – ou mal – repérés par les dispositifs et politiques publics, alors qu'ils peuvent conduire à une dégradation tant de la sécurité sanitaire collective que de la cohésion sociale.

(2) Les cadres font toutefois des navettes plus longues pour se rendre à leur travail que les ouvriers (voir «Les cadres font des navettes plus longues pour se rendre à leur lieu de travail», *Atlas des Franciliens*, tome 4, Insee-laurif, 2003). Ce qui atteste d'un choix de proximité plus fort chez les ouvriers que chez les cadres.



L'immobilité et les difficultés à se déplacer, le coût du transport et sa durée sont perçus comme des obstacles à l'insertion sociale et économique des individus.

ces des ouvriers à la périphérie et de leur recours plus faible à la voiture. Entre 1990 et 1999, les écarts de situation ne se sont pas creusés, mais, pour tous, les niveaux d'accessibilité se sont réduits légèrement. Cet affaiblissement tient à la dégradation des vitesses routières chez les cadres. Chez les ouvriers, un recours plus fréquent à la voiture a permis de pallier l'étalement des localisations. Mais, dans un contexte de contraintes énergétiques de plus en plus fortes, ce mécanisme compensatoire a des effets pernicieux tant sur l'environnement que sur le budget des actifs les plus modestes. L'essaimage des lieux d'emploi des catégories populaires est, par ailleurs, susceptible de limiter le rôle potentiellement redistributif des transports publics, qui sont, en Île-de-France, fortement subventionnés.

En ce qui concerne le chômage, il semble que ce soit davantage les freins à la mobilité et à la capacité de se déplacer (possession ou non d'une voiture, d'un permis de conduire...) que

l'éloignement qui constituent un obstacle [CHOFFEL et DELATTRE, 2003]. Ainsi, la plus faible accessibilité moyenne à l'emploi des ouvriers franciliens ne les rendrait pas plus vulnérables face au chômage [KORSU et WENGLANSKI, 2008]. L'étude montre que, pour ces actifs modestes, la détention d'un emploi est, en fait, la condition première de la conduite d'un projet résidentiel d'accession menant le plus souvent à l'éloignement et à la nécessité d'acquérir une voiture. La situation vis-à-vis de l'emploi apparaît déterminante – et antérieure – dans le choix de la localisation et de l'accessibilité qui en résulte. «La détention d'un emploi permet une mobilité résidentielle qui autorise à se déconnecter des lieux d'emploi. Le chômage est plus souvent synonyme d'immobilité résidentielle». Les fortes concentrations de chômeurs en proche banlieue nord et sud-est se conjuguent d'ailleurs en Île-de-France avec une certaine centralité, et une assez bonne accessibilité [GOBILLON et SELOD, 2006].

C'est davantage l'immobilité et les difficultés à se déplacer, le coût du transport et sa durée qui sont perçus comme des obstacles à l'insertion sociale et économique des individus face à la délocalisation de plus en plus forte des emplois non qualifiés. Comme le souligne Éric Le Breton, dans un contexte de forte dispersion urbaine, le déficit de mobilité amplifie les précarités initiales [LE BRETON, 2005 et 2007]. Les emplois peu qualifiés dans la grande distribution, la logistique, le nettoyage industriel, la surveillance et la sécurité, l'hôtellerie et la restauration, les services à la personne mêlent une flexibilité temporelle très élevée et une grande dispersion des lieux de travail. Or la capacité des actifs peu qualifiés de maîtriser cette double fragmentation est moindre : revenus très faibles, moindre équipement en permis et voiture, peu ou pas de capacité de mobilité résidentielle. «L'immobilité» des populations disqualifiées devient alors un choix rationnel. Le fait de rester dans un territoire est une ressource cognitive (on reste dans l'espace connu, balisé), symbolique (on ne risque pas d'éprouver la honte d'être désigné comme le pauvre ou l'habitant des cités) et socio-économique (on peut assurer à moindre coût les tâches de la vie quotidienne). Selon Éric Le Breton, l'exclusion de la société salariale se traduit ainsi dans l'assignation résidentielle, un enfermement qui devient un obstacle à l'inclusion. La réponse à l'extension des métropoles se trouverait alors dans des politiques publiques d'aides à la mobilité des populations en difficultés ou résidant dans des quartiers pauvres, l'inégalité face aux déplacements devenant source d'exclusion face à l'emploi.

L'aménagement et l'offre équitable d'équipements et de services

La question de l'inégale répartition des équipements est appréhendée dans son rapport à la ségrégation sociale dans la recherche urbaine ou comme cadre opérationnel pour les acteurs de l'aménagement et de la planification des métropoles en extension. Dans tous les cas, elle est portée par le souci d'assurer une certaine autonomie de vie aux habitants, quel que soit leur lieu d'habitat, et une relative équité dans l'accès aux équipements et services. Au nom de l'équité, les approches se focalisent sur les lieux de carence où gisent des besoins non satisfaits, en raison de services ou d'équipements absents, lointains ou difficilement accessibles. Carence, besoins, accessibilité, éloignement ou *a contrario* proximité, autant de notions floues, interdépendantes, qui, à l'heure de «l'homo-mobile», nécessite de traiter l'espace dans son rapport aux réseaux, aux moyens de transport et aux pratiques de déplacements. On entre ainsi dans un système complexe à géométrie variable, où l'état des lieux va dépendre à la fois du type d'équipement, de la mobilité des personnes concernées, des réseaux de transport, de la densité urbaine, mais aussi de la qualité des équipements (établissements scolaires, centres de santé...). La présence d'un équipement n'induit pas *de facto* un accès équitable pour tous. Et on touche là aux limites de l'aménagement. Ainsi, les théâtres situés dans les communes populaires de la proche banlieue sont-ils davantage fréquentés par les catégories supérieures des communes résidentielles limitrophes ou de Paris que par la population locale [OBERTI, 2006].

L'accès ne se résume pas non plus à l'accessibilité. Des problèmes d'insécurité peuvent interférer dans l'usage des transports, sans compter les difficultés à se déplacer.

L'appréhension des inégalités territoriales en termes d'équipements et de services reste un champ encore mal défriché et souvent cloisonné. L'IAU île-de-France s'est attelé à les décrypter et propose, dans une première étape, une nomenclature, hiérarchisée selon le degré de proximité attendue des équipements et services destinés à la population, à l'usage des aménageurs [MANGENEY *et al.*, 2008].

Ce travail montre toute la complexité de la notion de proximité. Elle est pour partie liée à la fonction de l'équipement et à son degré de fréquentation. Le besoin de proximité est fort pour les équipements et services de première nécessité comme l'école, le petit commerce, la pharmacie, le médecin, le bureau de poste ou la garderie pour les enfants. Le recours moins fréquent à l'hôpital, au théâtre, aux services pré-facteurs ou aux grands centres commerciaux

relâche cette contrainte. L'exigence de proximité varie aussi selon le public concerné. Elle est plus forte pour un équipement ou un service visant un public plus dépendant ou moins mobile (petite enfance, personnes âgées, personnes sans voiture...). Elle a partie liée avec la densité urbaine et les questions d'accessibilité, qui mettent en jeu des réseaux, des moyens de transport et des pratiques. Elle nécessite donc de s'accorder sur des normes acceptables, qui supposent une série d'arbitrages.

La grande diversité des acteurs et des échelles de programmation est une autre gageure de la recherche d'une plus grande équité territoriale. Le croisement de l'ensemble des échelles de programmation des différents secteurs (sanitaire, scolaire, sport...) montre «un morcellement édifiant de la région... et une non adéquation de ces échelles avec les territoires des intercommunalités franciliennes».

L'inégale répartition de l'offre, ses effets sur les comportements et les moyens d'y remédier ont été explorés dans le domaine de la santé [MANGENEY, 2007]. À titre d'exemple, les zones déficitaires en médecins généralistes ne sont pas seulement l'apanage du rural, mais aussi de secteurs urbains en difficultés (Bobigny, Clichy-sous-Bois, La Courneuve, Montfermeil et Pierrefitte). Les populations défavorisées vivant dans des quartiers en difficultés ou excentrés se trouvent ainsi doublement pénalisées, du fait d'une moindre mobilité et d'une pénurie locale de praticiens, peu enclins à s'y installer.

Cet exemple montre les fortes intrications entre aménités urbaines, géographie sociale et densité. Comment attirer médecins ou infirmiers libéraux dans des secteurs où la qualité et/ou la proximité des établissements scolaires sont jugées insuffisantes?

Le besoin de proximité est fort pour les équipements et services de première nécessité.

Ici, une pharmacie à Arpajon (91).



Il existe une véritable pénurie locale de médecins ou d'infirmiers libéraux dans certains quartiers défavorisés.



La richesse communale et les services rendus

Le droit à la ville instauré dans la loi d'orientation pour la ville de 1991 stipule clairement que «l'État et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logements, d'équipements et de services nécessaires : au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ; à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ; aux transports ; à la sécurité des biens et des personnes». Qui mieux que les communes peuvent juger des attentes et des besoins de leurs habitants ? Mais cette proximité n'est pas gage de réponse. Les communes sont fortement inégalitaires dans leur capacité de remplir leurs missions. Chaque Francilien bénéficie ainsi d'un environnement et d'une offre de services variables selon sa commune de résidence.

L' élu local fixe les limites de ses politiques dans un contexte où la mobilité croissante implique un désajustement géographique entre les lieux de création de richesse fiscale issue des activités et les lieux des dépenses de services en direction des salariés de ces mêmes entreprises. De nombreuses communes franciliennes revendiquent ainsi une part des recettes de taxe professionnelle de La Défense, au motif qu'une part de leurs habitants y contribue et y crée donc de la richesse. Les leviers de l'action communale sont triples :

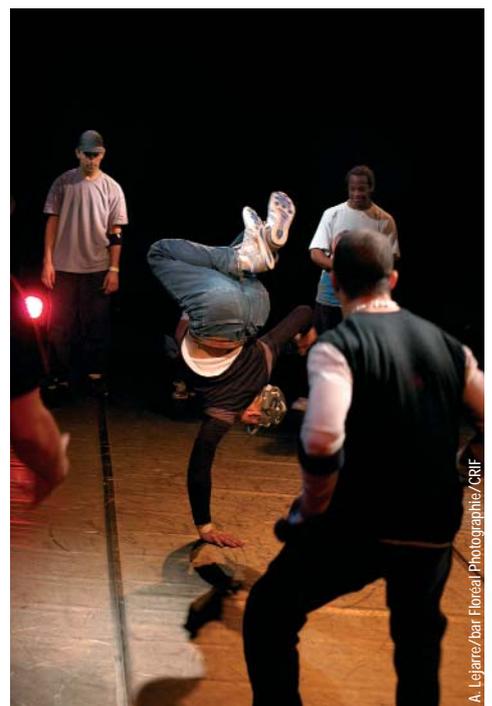
- Quels services ou équipements offrir à la population ?
- Comment facturer ces services ?
- Comment ajuster les ressources et les dépenses de la collectivité au travers de la pression fiscale ?

Ces trois aspects sont étroitement liés : à titre d'exemple, le niveau de services susceptible d'être offert à la population dépend de la participation financière attendue des habitants et, plus globalement, de la situation financière de la collectivité.

L'offre de service

Une offre équitable d'équipements et de services sous-entend la prise en compte des services attendus par la population. Or les souhaits sont fonction des besoins, mais aussi de ce qui peut être offert et donc satisfait dans les collectivités environnantes. La commune dispose ainsi de plusieurs moyens pour répondre aux attentes : faire soi-même, «faire faire» ou «laisser faire». Seule la première hypothèse induit une charge directe pour le budget de la collectivité : l'option de «faire faire» implique par exemple le niveau intercommunal et permet de partager les coûts entre communes. Le «laisser faire» consiste pour la collectivité à laisser l'État, le secteur privé ou associatif se charger de la délivrance du service.

Au-delà de la présence d'un équipement ou d'un service, le terme «équitable» renvoie aussi à sa fréquentation ou son utilisation. Or on observe, par exemple, que ce sont les populations les plus exclues qui, pour des raisons financières, fréquentent le moins les cantines scolaires, en dépit des aides. De même, ce sont les catégories les plus favorisées qui recourent le plus aux équipements sportifs et surtout culturels.



Une offre équitable d'équipements se mesure aussi à leur fréquentation.



C. Dégrémont / IAU idF

La facturation du service aux usagers peut aussi être source d'inégalités territoriales.

La facturation

La facturation du service aux usagers est aussi source d'inégalités. Là encore, la gamme des possibilités est large. Trois options s'offrent schématiquement aux communes : la gratuité du service, la tarification « sociale », la facturation au prix de revient.

Le choix dépend largement du service considéré, mais la tarification au prix de revient, largement dissuasive pour la plupart des usagers, est écartée d'office. Dans le cas des cantines scolaires, l'option la plus fréquente est la tarification sociale. Il s'agit de fixer un tarif dit « de base » par repas qui ne couvre en général que 20 % à 30 % du prix de revient (coût des aliments)⁽³⁾ et de prendre en compte le revenu familial et le quotient familial pour aboutir à une tarification différenciée. Dans la réalité, quasiment personne n'acquitte le tarif « de base », bien qu'il soit fondamentalement équitable. Le principe satisfait aujourd'hui de moins en moins d'usagers : les populations aux limites des plafonds supportent mal de devoir justifier de leur revenu auprès de fonctionnaires municipaux ; les usagers les plus en difficultés peinent à acquitter le tarif minoré qui leur reste facturé. Cette politique de réduction tarifaire peut concerner de nombreux services (scolaires, sportifs, culturels...), mais elle est difficile à évaluer. Du reste, elle ne permet pas d'intégrer véritablement dans la vie de la collectivité les usagers les plus en difficultés. S'agissant de la gratuité, elle permet bien évidemment de satisfaire un maximum de population. À charge pour le budget de la collectivité, voire celui de l'intercommunalité, de couvrir l'ensemble du prix de revient du service. De plus et de manière *a priori* paradoxale, l'accès équitable au service ne semble pas respecté.

Le choix de la pression fiscale

Une fois ces choix faits en matière d'équipements ou de services offerts et de tarification retenue, l'équilibre budgétaire va nécessiter l'activation d'un troisième levier, celui du niveau de la pression fiscale. Celui-ci va dépendre directement de la richesse fiscale des collectivités, qui n'est pas liée à celle de ses habitants, mais à l'existence sur son territoire d'activités génératrices de taxe professionnelle et de taxe foncière bâtie. Les inégalités en la matière sont fortes entre les communes et il se trouve que, dans bien des cas, pauvreté des populations et pauvreté des collectivités s'avèrent liées. Les habitants des communes défavorisées sont alors confrontés à une double injustice, dans la mesure où, d'une part, ils supportent une pression fiscale relativement élevée (en proportion de leur revenu) et, d'autre part, la collectivité ne peut leur fournir les prestations collectives de base [GILBERT et GUENGANT, 2004 ; CHAUVEL, 2007].

Inégalités, choix individuels et aménagement

L'éventail des inégalités portées par le territoire semble donc largement ouvert. Mais toutes ne sont pas susceptibles d'« entraver » le développement des individus. Ces situations peuvent résulter de choix individuels. Ainsi, l'éloignement résulte d'arbitrages où sont mis en balance, d'une part, le désir d'accession à la propriété, le cadre de vie, l'espace et, de l'autre, l'éloignement et les coûts de transport, sous contrainte de revenu. La mobilité vient alors suppléer à l'éloignement, même si cette solution n'apparaît pas « durable » face à la montée des

(3) Pour simplifier, nous ignorons les tarifications à la semaine, au mois, au semestre, réservé aux habitants de la commune ou d'autres collectivités, etc.



La valorisation des différences culturelles peut permettre de contrebalancer les effets néfastes de la ségrégation urbaine sur les destins des individus.

contraintes énergétiques et au vieillissement des populations périurbaines. Contrôler l'extension de la métropole en densifiant autour des bourgs et des gares devient un enjeu incontournable de l'aménagement et un moyen d'optimiser l'offre d'équipements et de services. Toutefois, l'aménagement a ses limites et l'offre de proximité, qui relève en grande partie du privé (petit commerce, professionnels de la santé), est difficilement planifiable. Elle relève de décisions et de préférences individuelles qui valorisent davantage la centralité – proximité de bons établissements scolaires pour les familles par exemple – et le voisinage, qui s'apprécie aussi en termes de clientèle.

Le plus grand défi reste sans doute celui de contrebalancer les effets néfastes de la ségrégation urbaine sur les destins des individus, en prêtant main-forte aux collectivités dans le traitement des inégalités.

Références bibliographiques

- ALLONIER Caroline, DEBRAND Thierry, LUCAS-GABRIELLI Véronique, PIERRE Aurélie, «Des indicateurs de santé moins favorables pour les habitants des zones urbaines sensibles», *Questions d'économie de la santé*, n° 117, janvier 2007.
- BERNY Corinne (de), «Aspects sociaux du système éducatif en Île-de-France», *Note rapide*, n° 434, laurif, 2007.
- CHAUVEL Jean-Pierre, «Disparités de richesse fiscale en Île-de-France : bilan et perspectives», *Note rapide*, n° 426, IAU île-de-France, avril 2007.
- CHAIX Basile, CHAUVIN Pierre, «L'obésité, un emblème des inégalités sociales et territoriales de santé», *SIRS infos*, n° 2, mars 2007.
- CHOFFEL Philippe, DELATTRE Éric, «Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée du chômage?», *Premières synthèses*, 43.1, Dares, 2003.
- DURU-BELLAT Marie et MINGAT Alain, «La constitution des classes de niveau dans les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée pédagogique», *Revue française de sociologie*, vol XXXVIII, 1997.
- FRANÇOIS Jean-Christophe, «La division sociale de l'espace scolaire s'est accentuée en Ile-de-France», *Regards sur l'Île-de-France*, Insee, juillet 2003.
- GILBERT Guy et GUENGANT Alain, «Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes», *Economie et statistique*, n° 373, 2004.
- GOBILLON Laurent et SELOD Harris, «Ségrégation résidentielle, accessibilité aux emplois, et chômage : le cas de l'Île-de-France», Inra, juin 2006. Téléchargeable à l'adresse internet : <http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/UR/lea/documents/wp/wp0605.pdf>
- KORSU Emre et WENGLANSKI Sandrine, «Distance physique, proximité sociale et inégalités devant le chômage», colloque «Justice et injustice spatiales», tenu le 12-14 mars 2008 à l'université de Paris X-Nanterre, actes à paraître.
- LE BRETON Éric, «Entreprises, territoires et vie quotidienne des actifs : vers de nouveaux compromis», *Sociétal*, n° 56, 2007.
- LE BRETON Éric, *Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Armand Colin, octobre 2005.
- LEVÉRIER Christine, SALLET-LAVOREL Hélène, VINEY Stéphanie, *Quartiers d'habitat social en Île-de-France, synthèse cartographique*, laurif, 1994.
- MANGENEY Catherine et alii, *Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France*, IAU île-de-France, 2008.
- MANGENEY Catherine, «Disparités spatiales de l'offre de soins en Île-de-France», *Note rapide*, n° 435, laurif, septembre 2007.
- OBERTI Marco, «La différenciation sociale et scolaire de l'espace urbain», in Lagrange Hugues (dir), *L'épreuve des inégalités*, Le lien social, Puf, 2006.
- ŒUVRARD Françoise et RONDEAU Marie-Claude, «Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales», in *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapporteurs Fitoussi Jean-Paul, Laurent Éloi, Maurice Joël, CAE, La documentation Française, 2004.
- PARIZOT Isabelle, «La santé mentale des Franciliens», *SIRS infos*, n° 4, décembre 2007.
- PARIZOT Isabelle, CHAUVIN Pierre, FIRDION Jean-Marie, PAUGAM Serge, *Santé, inégalités et ruptures sociales dans les zones urbaines sensibles d'Île-de-France*, Inserm, Ined, 2003.
- PRÉTECILLE Edmond, «Les registres de l'inégalité, lieu de résidence et ségrégation sociale», in «La société française et ses fractures», *Cahiers français*, n° 314, La documentation Française, 2003.
- PUCA, *Polarisation sociale de l'urbain et services public*, coll. Recherches, n° 183, octobre 2007.
- SCHMIEDER Éric, «Les solidarités urbaines», Dreif, 2003.
- WENGLANSKI Sandrine, «Mobilité quotidienne : les salariés peuvent-ils aller encore plus vite, encore plus loin?», conférence prononcée lors du séminaire *Pourquoi les entreprises doivent-elles s'intéresser à la mobilité quotidienne des salariés?* organisé par l'Institut pour la ville en mouvement et Liaisons sociales le 21 novembre 2007 à Paris. Téléchargeable à l'adresse internet : http://www.ville-en-mouvement.com/mobilite_des_salaries/telechargement/Sandrine-Wenglanski.pdf
- WENGLANSKI Sandrine, «Catégorie sociale et accessibilité de l'emploi en Île-de-France» in MATTÉI Marie-Flore et PUMAIN Denise, *Données urbaines*, n° 5, Anthropos, 2007.



Agir

De la politique de la ville aux projets de développement territoriaux, en passant par les actions destinées à répondre aux besoins en logement, déplacement, formation ou emploi des Franciliens, l'expression de la solidarité est multiforme, inventive et portée par de multiples acteurs – Union européenne, État, collectivités territoriales, grands opérateurs publics et privés, acteurs pour l'emploi, entreprises, chambres consulaires, associations... L'intégration des différents domaines d'action, l'échelle d'intervention, la gouvernance et la mise en cohérence des intervenants sont les pierres d'achoppement de la solidarité territoriale.

Les hésitations de la décentralisation, prise entre émiettement des pouvoirs locaux et recentralisation des décisions et des moyens, comme dans le cadre du programme de rénovation urbaine, entravent l'exercice de la solidarité. Dans une région où la crise du logement est particulièrement aiguë, cette décentralisation partielle conduit ainsi à un imbroglio des compétences préjudiciable à l'intérêt des Franciliens. Le développement des intercommunalités, même si la pertinence des périmètres n'est pas toujours avérée, est sans doute l'un des meilleurs moyens de miser sur l'interdépendance territoriale pour favoriser l'action collective à la croisée des échelles régionale et locales et assurer la cohésion de l'espace régional.

Territoires de développement et sites défavorisés

Brigitte Guigou
IAU île-de-France



L'aménagement régional doit articuler développement économique et cohésion sociale afin de réduire les inégalités.

L'expérience passée atteste des hésitations de l'action publique en matière de solidarité territoriale. Une approche chronologique montre la succession d'orientations et d'instruments différents qui se sont succédé, et parfois empilés sur les mêmes territoires, rendant l'action publique peu lisible. Le zonage, privilégié par la politique de la ville depuis 1996, et la contractualisation développée dans le contrat de plan État-Région 2000-2006 proposent deux conceptions très différentes du traitement des inégalités. Ces deux options peuvent être efficaces à condition d'être en cohérence dans une politique d'aménagement régional articulant développement économique et cohésion sociale. Or, État et Région, principaux acteurs de l'aménagement régional, peinent à s'accorder sur une géographie, des principes et des outils d'intervention.

Zonage et discrimination positive : succès et limites

Le zonage, à l'origine de la géographie prioritaire, est un instrument classique des politiques d'aménagement. Il est généralement utilisé dans un objectif d'équité territoriale [ESTÈBE, 2004]. La politique de la ville en a fait un de ses principaux outils d'action depuis le pacte de relance pour la ville de 1996. Cette loi a créé les zones urbaines sensibles (Zus) et les zones franches urbaines (ZFU). L'Union européenne s'est aussi appuyée sur cet outil jusqu'en 2006.

Le zonage met en œuvre quelques principes simples :

L'Île-de-France est une région riche (29 % du PIB national) où les contrastes sociaux et territoriaux sont très marqués et où richesse et pauvreté se côtoient. Le problème n'est pas seulement celui, bien réel, de la ségrégation sociospatiale, mais aussi celui du clivage entre développement économique et cohésion sociale. De quelle manière l'aménagement régional francilien peut-il encourager le développement économique tout en réduisant les inégalités⁽¹⁾ ?

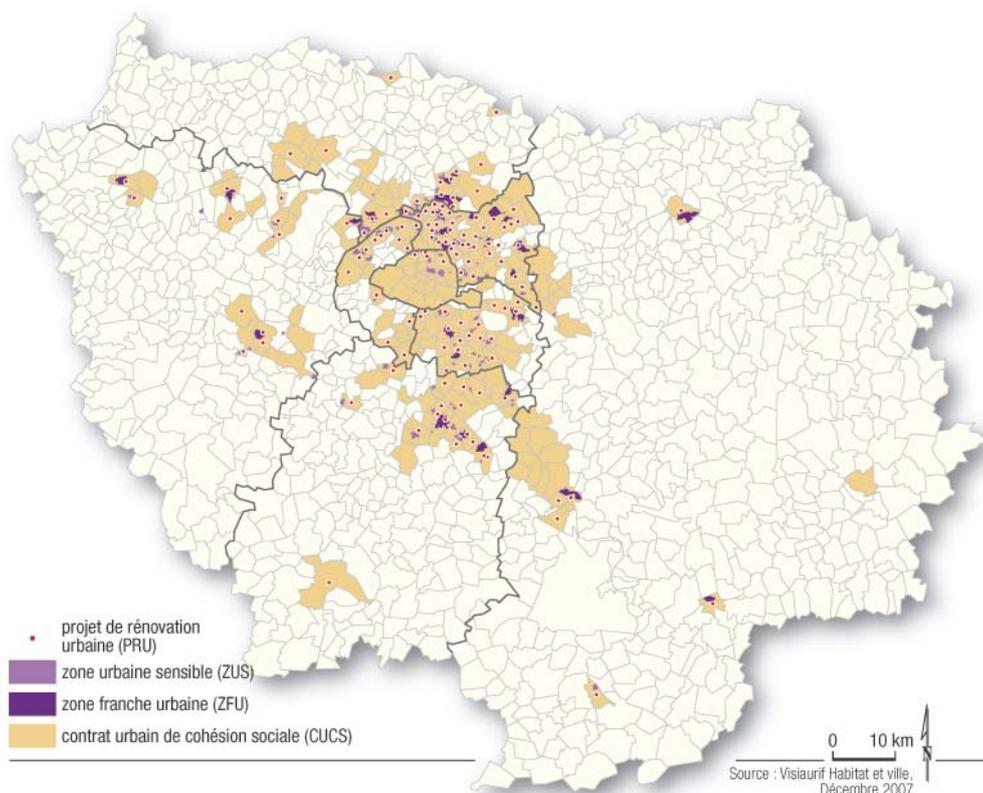
- La délimitation d'un périmètre. Dans la politique de la ville, les périmètres sont infracommunaux.
- L'utilisation d'indicateurs qui qualifient les inégalités sur la base de mesure des écarts à la moyenne. Pour les zones urbaines sensibles, un indice synthétique a été créé en 1996, à partir d'indicateurs socio-économiques rapportés au potentiel fiscal des communes. Cet indice permet de classer les quartiers selon leur degré d'exclusion et d'ajuster les financements.
- L'application d'un principe de discrimination positive qui consiste, selon la formule, à « donner plus à ceux qui ont moins ».

La délimitation d'un périmètre sur la base d'écarts à la moyenne énonce à la fois la représentation du problème et sa solution. L'objectif est de remettre le quartier à la norme [LELÉVRIER, 2004]. Celui-ci est d'abord pensé comme un « lieu de concentration de handicaps ». Ce choix n'a rien d'évident, d'autres types d'action publique peuvent être mis en œuvre. La logique de « développement social local » est ainsi fondée sur l'idée inverse : le quartier est considéré comme un lieu ressources, les potentialités des habitants sont à valoriser, l'insertion est l'objectif principal.

La logique de « remise à la norme » a été accentuée par la loi du 1^{er} août 2003 qui lance le pro-

(1) Des travaux plus anciens ont traité cette question. Voir, par exemple, les articles de Christine Lelévrier et de Jean-Pierre Palisse, in *Cerisy: Les métiers de la ville*, éditions de l'Aube, 1999.

Territoires en politique de la ville - Île-de-France



gramme national de rénovation urbaine (PNRU) et l'agence du même nom (Anru). Ce programme affiche des objectifs quantitatifs ambitieux et bénéficie de très gros moyens financiers. En Île-de-France, son coût est évalué à 14,7 Md€ pour 131 quartiers d'ici 2013, dont 4,2 Md de subventions Anru et 1,15 Md de la Région. Le programme, décliné au travers de conventions avec les communes, vise à restaurer la mixité sociale dans les quartiers. La diversification de l'offre de logements en est l'outil principal, au travers de la démolition et de la construction d'une offre nouvelle en accession et en locatif privé. Elle s'accompagne d'une remise à la norme physique du quartier : aménagements urbains, résidentialisations, mixité fonctionnelle, amélioration de la gestion et des



Le Cucs doit articuler social et urbain au sein d'un projet stratégique local.

équipements... Le pari est de miser sur le volet immobilier pour attirer des populations moins précaires. Le «social» est pris en charge par d'autres acteurs. L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a été créée en 2007. Le contrat urbain de cohésion sociale (Cucs), signé par le maire (ou le président de l'intercommunalité) et le préfet, doit, sur le papier, articuler social et urbain au sein d'un projet stratégique. Dans les faits, le manque d'ambition et la faible dimension stratégique de ces contrats sont patents⁽²⁾. On peut y voir les effets de décalages de culture professionnelle et de moyens mobilisés par les volets «sociaux» et «urbains» de la politique de la ville⁽³⁾.

En août 2007, 63 conventions Anru étaient signées en Île-de-France, pour majorité dans les 157 Zus et les 26 ZFU franciliennes⁽⁴⁾. Les 113 Cucs d'Île-de-France concernent les mêmes quartiers. Les dispositifs de zonage se concentrent en Seine-Saint-Denis, dans l'est du Val-d'Oise, dans la boucle des Hauts-de-Seine, en Seine amont et Seine aval, dans des quartiers de villes nouvelles et de villes de grande couronne (Meaux, Melun, Persan, Étampes...). En Île-de-

(2) DIV, IRDSU, «Premier bilan des Cucs», juillet 2007.

(3) Pour donner un ordre de grandeur, rappelons que, en 2003, année «faste» pour la politique de la ville, le budget national total représentait 0,35 % du PIB français (hors programme de rénovation urbaine).

(4) La liste des projets Anru est évolutive.

Géographie stratégique et prioritaire : de quoi parle-t-on ?

Les politiques d'aménagement du territoire ciblent des espaces qui font l'objet d'un traitement spécifique.

Depuis une vingtaine d'années, certains sont désignés comme territoires, sites ou pôles stratégiques ou prioritaires. Quels sont les usages de ces notions dans les documents franciliens ?

Le schéma directeur de la Région d'Île-de-France (Sdrif) de 1994 parlait déjà de sites ou de pôles dits «stratégiques» à propos d'espaces à fort potentiel de mutations (accueil d'un grand nombre d'emplois et de populations). Le contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006 utilise le terme prioritaire dans un sens «englobant». Parmi les dix territoires désignés comme prioritaires, cinq sont stratégiques en raison de l'ampleur de leur potentiel scientifique, économique ou de développement. Les cinq autres sont d'anciens territoires industriels avec des enjeux de «rattrapage» considérables.

Dans le projet de Sdrif de 2007, le terme «prioritaire» désigne les sites en difficultés devant faire l'objet d'actions publiques spécifiques de rattrapage à l'échelle régionale. Le Sdrif rejoint ici l'usage le plus fréquent – celui de la politique de la ville –, qui réserve le terme prioritaire à des sites cumulant des handicaps. Le document identifie aussi des territoires «stratégiques» qui se caractérisent, comme dans le CPER, par leur potentiel foncier mutable. Ces territoires sont dits structurants pour le développement régional (emploi, développement économique, attractivité, relance de la construction de logements, enjeux environnementaux). L'échelle du «stratégique» est ici celle de grands secteurs ou territoires, elle est plus vaste que celle des sites prioritaires.

Ce flou dans la terminologie traduit une difficulté à s'appuyer, dans un contexte francilien extrêmement complexe, sur une conception partagée des facteurs de développement des territoires et de leurs retombées spatiales. Il traduit aussi le fait que ces termes désignent, au-delà de leur dimension spatiale, des modes d'organisation d'acteurs.



La critique majeure de l'action publique «zonée» porte sur la prédominance de la mise aux normes des quartiers au détriment de la fonction qu'ils occupent dans l'espace régional.

France, le nombre de ces territoires n'a cessé d'augmenter, en contradiction avec l'esprit du zonage qui fonde une politique dérogatoire et exceptionnelle par rapport au droit commun⁽⁵⁾. Mais cette augmentation masque un processus inverse de ciblage des moyens sur les territoires qui cumulent les difficultés les plus grandes. Les 63 quartiers «prioritaires» de l'Anru en Île-de-France bénéficient ainsi de 70 % des financements. Ces évolutions rendent la géographie prioritaire moins lisible. Elles traduisent la position paradoxale de l'État, qui veut à la fois satisfaire les demandes d'un nombre croissant d'élus et, pour des raisons d'efficacité, concentrer les financements.

Le zonage, en dépit ou à cause de son succès, a fait l'objet de nombreuses critiques. L'Union européenne l'a abandonné pour sa programmation européenne 2007-2013, tous les territoires étant aujourd'hui éligibles aux fonds européens, à condition de répondre aux objectifs de compétitivité (Lisbonne) et de cohésion sociale (Göteborg). Le zonage reste pourtant d'actualité, même si certains font l'hypothèse d'une disparition progressive de cet outil [EPSTEIN, 2005].

Les limites d'une action publique «zonée» ont été recensées dans de nombreux bilans sur la politique de la ville : risques de stigmatisation des quartiers et des populations, substitution des

financements exceptionnels à ceux de droit commun, fragilité d'une politique soumise aux fluctuations budgétaires, accent mis sur les quartiers au détriment de l'insertion des populations... Les difficultés de concrétisation des projets de rénovation urbaine illustrent les limites d'une action centrée uniquement sur le quartier. Comment respecter la règle du «un pour un» (un logement social détruit égale un logement social reconstruit, dont une partie à l'échelle du bassin de vie) en l'absence d'intercommunalités fortes, solidaires et à la «bonne» échelle en matière d'habitat? Mais la critique majeure porte sur le fait de vouloir mettre à la norme les quartiers indépendamment de la fonction qu'ils occupent dans l'espace régional. Or la diversité des contextes et des dynamiques des quartiers pauvres d'Île-de-France appelle une diversité de modes d'intervention, ce qui n'est malheureusement pas l'option retenue par le PNRU. De nombreuses Zus ont en effet une fonction d'accueil des ménages très modestes, qui y trouvent *a minima* des logements de qualité pour un prix compétitif. En Île-de-France, une partie des Zus a aussi une fonction d'accueil des populations migrantes primo-arrivantes. C'est le cas de certains grands ensembles, que l'on peut retrouver à Grigny (91) par exemple, ou de centres urbains dégradés, sur certains territoires de la Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne.

Contractualisation et appui sur le développement local : une tentative ambitieuse mais avortée

Sortir du quartier, améliorer l'accessibilité, soutenir les mobilités et l'insertion des habitants, donner une priorité aux besoins des quartiers en difficultés dans les choix d'aménagement régionaux, promouvoir un développement économique soucieux de cohésion sociale..., telles sont les orientations affichées à la fin des années 1990. Elles s'accompagnent d'une nouvelle architecture institutionnelle. Les lois Voynet du 25 juin 1999 et Chevènement du 12 juillet 1999 imposent l'idée d'une contractualisation avec les échelons supérieurs à la commune (pays ou agglomérations). Le niveau intercommunal doit jouer un rôle central en matière de solidarité, particulièrement dans le domaine du logement (loi SRU du 13 décembre 2000). La politique de la ville, au travers de son contrat de ville, constitue le volet cohésion sociale et territoriale du projet d'agglomération. Ces lois conçoivent un système cohérent (au moins théorique), fondé sur une pyramide de textes hiérarchisés, depuis les documents de planifica-

Les difficultés de concrétisation des projets de rénovation urbaine illustrent les limites d'une action centrée uniquement sur le quartier.



(5) Intervention de Philippe Estèbe, conseil régional d'Île-de-France, atelier Sdrif, juin 2005.

tion régionale – le Sdrif en Île-de-France – jusqu’aux documents d’échelle communale (le plan local d’urbanisme). La contractualisation, au travers du contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006, est un des outils de mise en œuvre. Pour faciliter la montée en puissance des «territoires de projet», 25 % des financements du CPER sont consacrés au volet territorial.

En Île-de-France, l’objectif de l’État et de la Région, dans l’article 20 du contrat de plan, est de réduire les disparités territoriales en développant une politique d’aménagement du territoire différenciée qui contribue, d’une part, au re-développement des territoires en difficultés et, d’autre part, à la diffusion des pôles de croissance. En raison du faible développement des intercommunalités à la fin des années 1990, État, Région et départements financent des «territoires de projet» regroupant communes et intercommunalités⁽⁶⁾. Quatre vastes territoires touchés par la désindustrialisation sont identifiés :

- Seine aval (184 000 habitants, 23 communes),
- Seine amont (374 000 habitants, 12 communes),
- Plaine de France et Plaine Saint-Denis (900 000 habitants, 31 communes),
- Boucle nord des Hauts-de-Seine (267 000 habitants, 5 communes).

Ces territoires bénéficient de la solidarité nationale et régionale. À une échelle plus restreinte, les acteurs du territoire organisent le développement économique et la cohésion sociale et garantissent les solidarités entre quartiers, communes, intercommunalités... Dans cette optique, l’article 19 du CPER⁽⁷⁾ renforce les moyens de la politique de la ville et inscrit la priorité de solidarité vis-à-vis des quartiers les plus en difficultés dans les politiques thématiques. Pour sortir du périmètre du quartier, l’État et la Région encouragent le développement de contrats de ville intercommunaux et de grands projets urbains à l’échelle de plusieurs communes. Intégrant les apports de l’évaluation régionale de la politique de la ville menée dans la période précédente (1994 à 1999)⁽⁸⁾, l’article 19 vise à mieux prendre en compte les dynamiques des territoires pour proposer des outils d’intervention adaptés aux contextes. L’intervention se fonde sur un diagnostic approfondi. Dans les poches de pauvreté de l’ouest de la métropole, amélioration de l’accessibilité et aides sociales accrues des conseils généraux sont proposées. Dans les quartiers disproportionnés par rapport à leur environnement, la mise en place de projets urbains et de gestion ambitieux sont à l’ordre du jour. Ailleurs, l’accent est mis sur la discrimination positive territoriale, ou sur une meilleure adaptation de l’action publique clas-

sique, lorsque la précarité est diffuse. Le CPER repose sur quelques idées simples : encourager des projets à l’échelle de plusieurs centaines de milliers d’habitants, donner aux acteurs des territoires en difficultés des moyens pour élaborer leur projet, faire converger les financements de l’État, de la Région et du département, établir un contrat qui «fixe les orientations» et pose comme enjeu central le rattachement des quartiers et des populations précarisées dans le développement local.

L’article 19 a fait l’objet d’une évaluation et l’article 20 de bilans à mi-parcours [CESR, 2003 ; LIOTARD, 2006]. L’évaluation montre les difficultés de l’État et de la Région à imposer leurs propres périmètres de projet. Dans la plupart des cas, les acteurs locaux s’appuient sur les structures administratives : la commune, la communauté d’agglomération... Les 43 contrats de ville 2000-2006 sont principalement communaux. Les grands projets de ville fondés sur des périmètres pluricommunaux imposés ont été peu opérationnels. Les difficultés de consommation des financements de l’article 20 ont été manifestes dans des périmètres non institutionnels et non portés par les acteurs locaux, par exemple en Seine amont (94) ou à Gennevilliers-Boucle des Hauts-de-Seine (92). Des périmètres conçus «par le haut» se sont aussi recomposés à une échelle

(6) 260 M€ pour dix sites, répartis entre l’État (108 M€) et la Région (152 M€), un quart du financement étant «fléché» sur les sites en politique de la ville.

(7) Délibération cadre de la Région Île-de-France du 14 novembre 1999 et rapport n° CR 51-99 relatif aux modalités d’intervention de la Région en matière de politique de la ville, octobre 1999. Le montant total de l’article 19 est de 519 M€.

(8) «Rapport Bravo», conseil régional d’Île-de-France, préfecture d’Île-de-France, instance d’évaluation de la politique de la ville en Île-de-France, mai 1999.

Convention Crif-Anru

En Île-de-France, la convention passée entre le conseil régional et l’Anru est fondée sur un apport régional de 1,15 Md€ entre 2004 et 2013 (hors opérations isolées qui représentent un montant de 84 millions d’euros). Les aides de la Région sont modulées selon la situation socio-économique des collectivités locales. La Région s’est engagée à financer :

- les opérations de construction, sous réserve du respect du principe du un pour un, ou de réhabilitation de logement social,
 - les actions en faveur des copropriétés dégradées, les opérations d’aménagement, la création ou la réhabilitation d’équipements publics de proximité ainsi que l’appui à la conduite de projet et l’ingénierie.
- Ces objectifs de cohésion sociale et territoriale sont inscrits dans le contrat de projets État-Région 2007-2013.

Le CPER pose comme enjeu central le rattachement des quartiers et des populations précarisées dans le développement local.



La complémentarité
des financements publics permet
de concrétiser des projets locaux.
Ici, le centre de formation
de la Croix-Rouge
de Mantes-la-Jolie qui a bénéficié
des aides du fonds européen Feder.



plus restreinte. C'est le cas en Seine aval, où la communauté d'agglomération a mobilisé les possibilités de financements du CPER et des fonds européens au service de son projet local⁽⁹⁾ [CESR, 2003]. Les bilans montrent de fortes différences dans la capacité des territoires, c'est-à-dire des acteurs locaux, d'élaborer un projet et d'utiliser les dispositifs et financements existants.

Pourtant, même lorsque tout le monde s'accorde pour reconnaître l'ampleur des changements physiques dans les quartiers défavorisés, par exemple dans le Mantois, le débat persiste sur la dimension stratégique et structurante du projet. Les investissements auront-ils, à moyen terme, un effet levier sur le développement économique local? Le cas de Plaine Commune, où le décrochage entre croissance économique et quartiers paupérisés est manifeste, témoigne des difficultés des acteurs franciliens à articuler développement économique et cohésion sociale.

L'évaluation du volet territorial du CPER est rendue difficile par l'absence d'énoncés clairs sur les objectifs concrets à atteindre dans les contrats et sur les moyens pour y parvenir. Ces difficultés ne remettent pas en cause la pertinence de la contractualisation et la nécessité de trouver des solutions à des échelles vastes par le biais de partenariats. L'évaluation régionale de la politique de la ville⁽¹⁰⁾ [CRIE PRÉFECTURE D'ÎLE-DE-FRANCE, 2007] constate la prise en charge fréquente des objectifs de cohésion territoriale hors de la politique de la ville ou de politiques contractualisées, au travers des politiques sectorielles. C'est le cas dans les transports. Les

investissements en faveur des quartiers ne sont pas identifiés en tant que tels par les transporteurs (RATP, SNCF...), qui font pourtant preuve d'initiatives innovantes en direction de ces territoires. En matière de développement économique, l'évaluation pointe aussi un clivage entre les actions localisées menées à l'échelle des ZFU dans le cadre de la politique de la ville et celles relevant du droit commun mises en place à des échelles plus vastes, comme les maisons de l'emploi. L'évaluation souligne aussi le rôle innovant de certaines intercommunalités en matière de solidarité territoriale.

La solidarité territoriale : entre risque de dilution dans de vastes territoires et «d'enfermement» sur le quartier

Les fondements de l'action publique en matière de lutte contre les inégalités territoriales en Île-de-France se sont considérablement éloignés des principes qui avaient conduit à l'élaboration du volet territorial du CPER 2000-2006.

Le volet territorialisé du nouveau contrat de projets 2007-2013 d'Île-de-France réaffirme la nécessité de réduire les disparités sociales et spatiales. Pour cela, il identifie des territoires d'intérêt national et régional qui doivent contribuer, par leur projet de développement, à la compétitivité et à l'attractivité de la région capitale tout en assurant un rééquilibrage entre les grands pôles infrarégionaux. Leurs périmètres sont vastes : ils vont au-delà des anciens territoires touchés par la désindustrialisation (article 20 du CPER), des nouvelles opérations d'intérêt national (identifiées par l'État lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires de mars 2006) et des territoires stratégiques structurants pour le développement économique et urbain (identifiés par la Région dans son projet de Sdrif de 2007). Ainsi, le territoire d'action de Seine aval à Cergy-Pontoise regroupe une soixantaine de communes, plus de 550 000 habitants et plusieurs intercommunalités.

Seule la Région identifie, à une échelle fine, des territoires prioritaires où se concentrent les populations pauvres. Inclus dans les grands territoires stratégiques, de tailles et de configurations administratives variables, ils doivent faire l'objet d'actions spécifiques de rattachement au dynamisme francilien. L'État partage-t-il cet objectif? Comment peut-il se concrétiser? Les outils disponibles – PNRU, fonds européens, contrat de projets... – peuvent-ils y contribuer?

(9) CESR, rapport préparé par Francis Clinckx au nom de la commission de l'aménagement du territoire, *Territoires prioritaires du CPER 2000-2006. Seine aval*, 3 juillet 2003, CESR.

(10) Conseil régional d'Île-de-France, préfecture d'Île-de-France, *Évaluation de la politique de la ville en Île-de-France*, tome 1 et 2, Instance technique d'évaluation de la politique de la ville, janvier 2007.



Nombre de handicaps des quartiers défavorisés ne peuvent être surmontés sans une politique liant aménagement régional et rénovation urbaine.

Actuellement, force est de constater que le volet rénovation urbaine est mis en œuvre sans grand lien avec les politiques d'aménagement régional. Or, nombre de handicaps de ces quartiers – enclavement, manque de maillage en transports en commun, manque de circulations douces, nuisances sonores et environnementales, précarité des habitants... – ne peuvent être surmontés sans une politique d'aménagement plus large. Mais le programme de rénovation urbaine, élaboré par l'État sans réelle concertation, repose sur des modalités d'action qui «rabotent» les projets sur la seule échelle du quartier : rôle privilégié du maire au détriment du président de l'intercommunalité, binôme préfet-maire au centre du jeu d'acteurs, accent sur le volet immobilier et urbain des projets, séparation entre urbain et social... L'ampleur des financements prévisionnels milite en faveur d'une intégration des projets de rénovation urbaine dans des stratégies globales de développement des territoires défavorisés. Reste à promouvoir cette intégration.

Dans le cadre des programmes de l'Union européenne, l'objectif de l'axe urbain du Feder 2007-2013 recoupe l'enjeu de l'articulation entre attractivité et cohésion sociale. Les acteurs locaux doivent élaborer un projet intégré, qui inclut nécessairement les périmètres de Zus cumulant les difficultés. L'outil, porté à la fois par l'État et la Région, semble pertinent, à condition d'éviter le piège d'une action trop ciblée sur le quartier.

Le contrat de projets 2007-2013 signé par l'État et la Région décline aussi, au travers de ses politiques thématiques, des leviers puissants en matière de lutte contre les inégalités. Mais ceux-ci ne sont pas territorialisés. Où localiser les écoles de la deuxième chance ? Comment mieux intégrer les maisons de l'emploi et de la formation dans un projet de développement cohérent, afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle de «levier» ? On le voit, des dispositifs existent, mais sont à mettre en cohérence pour que territoires et populations défavorisés bénéficient des fruits de la croissance. La Région, l'État et le département peuvent favoriser le développement local des territoires en s'appuyant davantage sur leurs propres politiques thématiques. C'est ce que recherche actuellement la Région en mettant en place ses pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique.

Aujourd'hui, le rôle de la Région en matière d'aménagement régional est juridiquement «encadré» par les prérogatives de l'État, qui développe une conception très volontariste de son rôle. La question du «leadership» se pose avec une acuité particulière en Île-de-France. Les incertitudes du jeu d'acteurs rendent difficile l'élaboration d'une stratégie d'action cohérente. Celle-ci devrait s'appuyer davantage sur l'intelligence collective (élus locaux, acteurs de l'habitat, acteurs pour l'emploi, entreprises, associations...) et sur l'évaluation des dispositifs existants. La question de l'articulation des intervenants institutionnels reste un défi majeur en vue de créer une ville mixte et solidaire.



La question de l'articulation des intervenants institutionnels reste un défi majeur en vue de créer une ville mixte et solidaire.

Références bibliographiques

- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL, *Territoires prioritaires du CPER 2000-2006. Rapport de synthèse*, rapport préparé par Pierre Moulié au nom de la commission de l'aménagement du territoire, 3 juillet 2003.
- CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE, PRÉFECTURE D'ÎLE-DE-FRANCE, *Évaluation de la politique de la ville en Île-de-France*, tome 1 et 2, Instance technique d'évaluation de la politique de la ville, janvier 2007.
- EPSTEIN Renaud, «Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires», *Esprit*, n° 319, novembre 2005.
- ESTÈBE Philippe, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- LELEVRIER Christine, «Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville?», *Esprit*, n° 303, mars-avril 2004.
- LIOTARD Martine, *1990-2005, Trajectoire de cinq sites stratégiques du Sdrif*, laurif, juillet 2006.

Le logement à l'épreuve de la solidarité territoriale

Christine Corbillé
IAU île-de-France



Dans un contexte de marché du logement tendu, l'Île-de-France peine à sortir de la crise du logement.

Les lois organisant cette solidarité ne manquent pas. Néanmoins, le niveau de collectivités en charge de la réalisation des logements, de l'accueil des populations défavorisées, des attributions de logements sociaux ou encore du logement étudiant⁽¹⁾ n'est pas totalement clair.

Certaines collectivités locales se sont saisies de la question du logement en élaborant des politiques locales de l'habitat. Mais la poursuite de la crise du logement en Île-de-France prouve que la législation ne suffit pas pour rendre cohérents les besoins mesurés à l'échelle régionale et les objectifs retenus par les collectivités. La solidarité ne se décrète pas. Elle nécessite une orchestration à un échelon supérieur autour d'une communauté d'intérêt bien comprise et partagée. En Île-de-France, la question de la décentralisation des compétences en la matière apparaît centrale dans la recherche d'une solution à la crise du logement.

Un marché du logement francilien tendu

L'Île-de-France doit faire face à des besoins en logements très élevés, estimés à 60 000 par an. Ils s'alimentent d'une croissance démographique forte, de modes de cohabitation toujours plus indépendants, d'une nécessité de moderniser un parc immobilier vieillissant et d'assurer le renouvellement urbain des quartiers résidentiels en perte de vitesse. Or, depuis plus de quinze ans, la construction reste insuffisante avec moins de 40 000 logements mis en chantier chaque année. Cette pénurie favorise la

«Solidarité», le mot est devenu incontournable dans les discours politiques, notamment en matière de logement.

Pour autant, on peine à en voir la traduction au niveau local, la crise du logement et le mal-logement étant un problème majeur de la décennie en cours.

hausse des prix immobiliers, deux fois plus rapide que celle des revenus des ménages au cours des vingt dernières années.

Manque de disponibilité foncière et coût des logements ne sont pas les seuls freins à la construction. Un changement culturel s'est aussi produit. Les maires auxquels il revient de délivrer les permis de construire sont, pour beaucoup, devenus circonspects : bâtir était un acte positif il y a vingt-cinq ans ; ce n'est plus le cas aujourd'hui et encore moins s'il s'agit de logement social. Bien souvent, quand un terrain se libère, logements et bureaux se retrouvent en concurrence car, si les activités sont génératrices de recettes fiscales pour les communes, les logements sont plutôt consommateurs d'argent public en raison des besoins de services qu'ils suscitent.

En conséquence, on assiste à des déséquilibres exacerbés et à une polarisation sociale croissante du territoire francilien, renforcés par la recherche de l'entre-soi des classes moyennes et supérieures, dont les effets aggravent les risques de ségrégation.

(1) Ainsi, selon la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, «les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale [EPCI] qui en font la demande ont la charge de la construction, reconstruction, extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants». En Île-de-France, si la commune ou l'EPCI renonce à cette compétence, dans un délai d'un an après avoir été invité à l'exercer, elle est transférée à la région, à sa demande.

Une décentralisation partielle conduisant à l'imbroglio des compétences

En même temps que l'État affirmait le droit au logement pour tous et se posait comme garant de ce droit au niveau national, il a ouvert la voie à la décentralisation et à la territorialisation de la politique du logement dès la loi du 7 janvier 1983⁽²⁾. Mais il n'est pas allé au bout des processus. La loi a conféré le droit de l'urbanisme aux communes et laissé l'habitat dans les mains de l'État. Cette séparation des compétences ne semble ni favoriser la prise de responsabilité des territoires, qui se sont saisis, de façon inégale, des questions de logement via les programmes locaux de l'habitat (PLH), ni la solidarité entre les territoires à l'échelle d'une agglomération.

Les lois qui se sont succédé dans les années 1990 et 2000 ont accentué la complexité de l'organisation des compétences en matière de logement. L'État semble, en effet, hésiter entre le partage, la délégation ou le transfert des compétences et s'interroger sur le niveau de collectivité publique auquel confier les compétences.

Cinq niveaux de collectivité publique se partagent les compétences...

L'État est responsable des grandes politiques de l'habitat. À ce titre, il fixe les règles (plafond des loyers sociaux, normes d'accès au logement social, règles techniques...), lance des programmes nationaux qu'il territorialise (par exemple le plan de relance du logement locatif social en 2001, le plan national de rénovation urbaine en 2003, ou le plan de cohésion sociale en 2004), intervient financièrement (aides à la pierre, aides à la personne, aides fiscales) et exerce un droit de contrôle.

Les communes, pour leur part, accordent les permis de construire, exercent le droit de préemption, peuvent disposer d'un office municipal HLM, sont comptables du respect de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 et peuvent être délégataires du contingent préfectoral de logements sociaux.

Entre l'État et la commune, trois autres niveaux de collectivité publique interviennent, ensemble ou non, sur des compétences partagées ou non, avec des objectifs parfois peu cohérents. Viennent d'abord les intercommunalités, qui planifient avec les communes membres l'offre de logements sur leur territoire et peuvent, si elles se sont dotées d'un PLH, demander la délégation des aides à la pierre. Toutefois, les communes membres de l'intercommunalité continuent souvent à exercer le droit des sols et à attribuer les logements sociaux, limitant les actions de l'intercommunalité.

Viennent ensuite les départements, dont l'engagement «obligé» dans les politiques de l'ha-



Les intercommunalités peuvent planifier l'offre de logements sur leur territoire, mais exercent rarement le droit des sols, resté aux mains des communes.

bitat a été accentué par la loi Engagement national pour le logement (ENL) de 2006. Ils doivent, via leur plan départemental de l'habitat, assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat définies dans les PLH et celles menées dans les autres territoires du département non couverts par des PLH. Ils peuvent d'ailleurs être délégataires des aides à la pierre sur la partie de leur territoire non couverte par d'autres délégataires. Ils ont également en charge la politique sociale du logement, avec l'alimentation et la gestion du fonds de solidarité pour le logement et l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Enfin, ils interviennent souvent dans le financement des logements sociaux et privés.

(2) L'article 78 de la loi du 7 janvier 1983 est ainsi rédigé : *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent définir un programme local de l'habitat (PLH) qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées.*

Depuis plus de quinze ans, la construction reste insuffisante avec moins de 40 000 logements mis en chantier chaque année.



Afin de pallier le manque de terrains à construire et lutter contre la spéculation, l'Établissement public foncier d'Île-de-France constitue des réserves foncières.



La Région Île-de-France, enfin, à laquelle l'État a transféré la compétence aménagement via l'élaboration du schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif) n'a pas de compétence spécifique en matière de logement. Elle a fixé, en accord avec l'État, un objectif global de réalisation de 60 000 logements par an pour répondre aux besoins régionaux. La territorialisation de cet objectif pose problème, car le Sdrif est un document de cadrage à long terme, qui n'a pas la capacité d'obliger de construire. Cependant, la Région mobilise le foncier grâce à l'Établissement public foncier d'Île-de-France et intervient financièrement dans le logement social et privé.

... d'autres acteurs les accompagnent

D'autres acteurs agissent dans le domaine du logement : l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) ou encore l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), qui intervient dans les quartiers en politique de la ville. Elle signe des conventions pluriannuelles avec les maires, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les organismes publics ou privés qui conduisent les opérations, mais c'est le plus souvent le maire qui est le pilote de l'opération. Les organismes bailleurs sociaux sont aussi très engagés dans le droit au logement, la solidarité et la mixité sociale. Ils signent des accords ou des contrats d'objectifs avec différentes collectivités publiques, à l'échelle départementale ou plus locale, avec des problèmes de cohérence à la clé.

À ces acteurs, s'ajoutent les sociétés d'économie mixte, les promoteurs privés, les collecteurs du 1 % patronal, la Foncière Logement, les associations, etc.

Une solidarité qui peine à s'exercer en Île-de-France

En dépit de quelques freins importants, le développement de la solidarité territoriale donne des signes positifs d'évolution.

Un contexte institutionnel morcelé, mais une couverture intercommunale qui s'étend 1 300 communes, 105 intercommunalités, huit départements, la Région, l'État et quelque 150

organismes du logement social (qui gèrent près de 1 200 000 logements et logent près de 3 millions de personnes), sans compter les promoteurs privés, se partagent les actions dans le domaine du logement.

La couverture de la région par les intercommunalités s'est fortement développée au cours des dernières années. Cependant, en 2007, aucun groupement à fiscalité propre n'a été créé. Seules quelques rares communes rurales ont rejoint des groupements déjà existants. La perspective des élections municipales de mars 2008 explique, en partie, cette pause. Déjà, 887 communes et 5,3 millions d'habitants font partie d'une intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France.

Si l'intercommunalité est une réponse à l'émiettement des responsabilités, la pertinence de certains périmètres est mise en cause pour traiter avec efficacité les questions de logement.

Aujourd'hui, onze PLH intercommunaux ont été adoptés en Île-de-France, deux sont en révision et vingt-huit en cours d'élaboration. Ces quarante et un PLH concernent plus de 4,2 millions d'habitants, 6,3 millions en ajoutant celui de Paris.

La réalisation des PLH souffre de la jeunesse des intercommunalités et parfois de l'absence de projet. Elle pâtit aussi du scepticisme d'élus qui ne sont pas convaincus de leur intérêt pour traiter des questions de l'habitat sur leur territoire. Enfin, l'absence de légitimité démocratique des EPCI à faire adopter les PLH par l'ensemble des communes qui les composent freine leur développement. Pourtant, les lois successives, en renforçant et en affinant la réglementation sur les PLH intercommunaux⁽³⁾, en font l'instrument de définition des politiques locales de l'habitat et de programmation des actions, en accord avec les pouvoirs publics.

Une décentralisation du logement insuffisamment aboutie et coordonnée

La délégation des aides à la pierre est peu exercée en Île-de-France. Deux EPCI seulement, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la communauté d'agglomération de Melun Val-de-Seine, et deux départements, Paris et les Hauts-de-Seine, ont fait le choix de s'en charger. Ce faible succès peut s'expliquer par l'absence de vraie décentralisation dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. L'État a confié aux délégataires des aides à la pierre la gestion d'enveloppes plus visibles, et plus abondantes lorsque les

L'Établissement public foncier

d'Île-de-France : un bilan positif

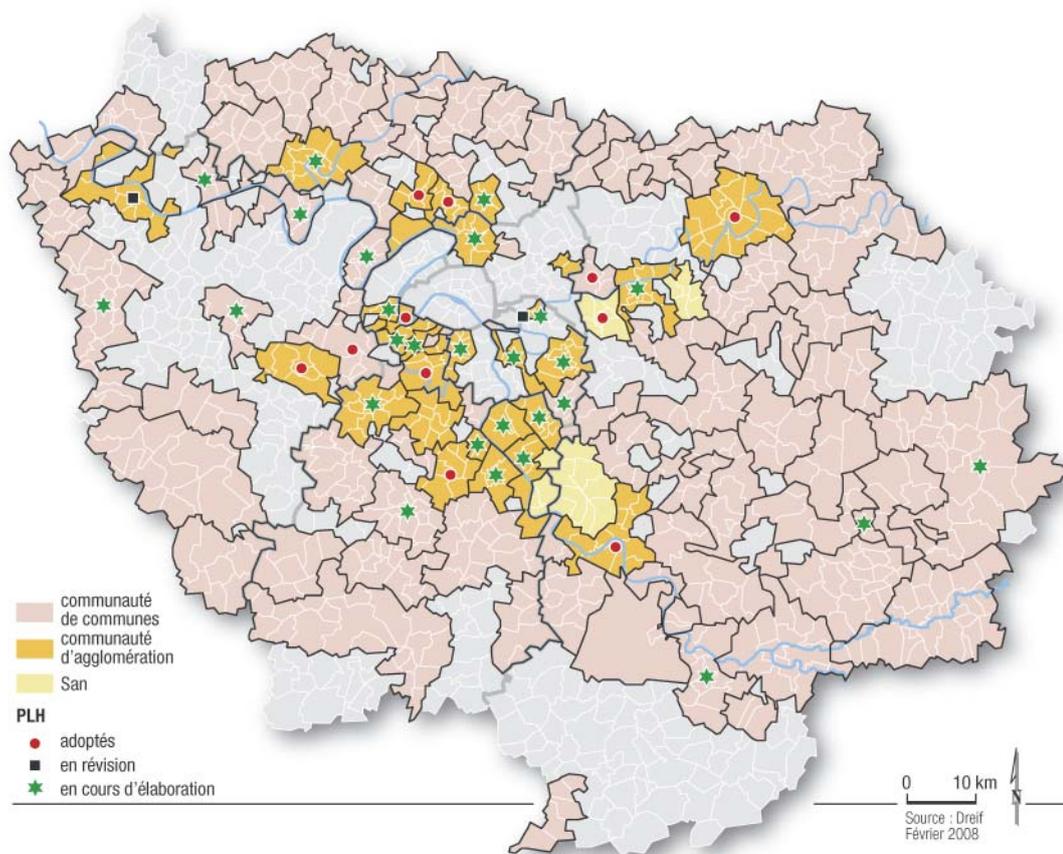
Créé par le décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006, l'Établissement public foncier d'Île-de-France est un outil particulièrement précieux, dont la Région a tenu à se doter face à une crise du logement plus aiguë en Île-de-France qu'ailleurs. Afin de réguler les coûts fonciers et immobiliers locaux et lutter contre la spéculation, en partenariat avec les villes ou les communautés d'agglomération, cet établissement public d'État a pour mission de procéder à des acquisitions foncières et à des opérations immobilières.

Ses deux axes prioritaires d'intervention sont de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements (notamment le logement social) réalisés sur son territoire de pleine compétence et d'accompagner le développement économique sur ce même territoire, contribuant ainsi à une répartition équilibrée de l'offre emploi-logement à l'échelle régionale.

Avec 34 conventions d'intervention signées, l'Établissement public foncier d'Île-de-France s'affirme clairement comme un nouveau maillon venant soutenir les communes face à la flambée immobilière. Fort d'un engagement pluriannuel de plus de 270 millions d'euros et d'une surface à acquérir de 200 hectares, l'Établissement public foncier aura un potentiel de construction de près de 10 000 logements, dont 30 % d'habitat social, et 350 000 m² consacrés aux activités économiques.

(3) Les intercommunalités compétentes en matière de PLH peuvent notamment répartir sur leur territoire l'objectif de production de logements et recevoir le produit du prélèvement opéré par l'État sur les communes déficitaires en logements sociaux.

Intercommunalités et programmes locaux de l'habitat



partenaires s'engagent financièrement. Pour le reste, on assiste plutôt à un mouvement de recentralisation des décisions et des moyens : objectifs peu négociés comme le plan de cohésion sociale, Anru, Union pour l'économie sociale et le logement, reprise en main de la désignation des locataires avec le droit opposable au logement⁽⁴⁾.

Il reste aussi à améliorer la complémentarité et la cohérence des actions et des outils au service du logement. Les critères de financement du logement social sont peu harmonisés au niveau local : collectivités publiques, 1 % logement et bailleurs développent des objectifs propres, parfois contradictoires.

En matière foncière, la présence de quatre établissements publics fonciers en Île-de-France, un régional et trois départementaux, ne facilite pas non plus la coordination et le pilotage des projets.

Des réflexions pour une gestion de la demande et des attributions plus efficace

La solidarité s'entend en premier lieu pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement adapté à leurs besoins, en termes de localisation et de taille, et qui soit ajusté à leur capacité financière.

En dépit d'une reprise de la construction dans les années les plus récentes, l'offre sociale reste insuffisante en raison d'une diminution de la rotation dans le parc social. Pour un grand nombre des ménages, il est impossible de trouver, hors de ce parc, un logement abordable. Le nombre de logements attribués chaque année ne répond plus qu'au quart des demandes recensées. Cette demande sociale se précarise, le niveau de revenus des ménages inscrits s'éloignant de plus en plus du revenu moyen francilien : de 28 % inférieur en 1984, il est de 49 % inférieur en 2006.

En 2006, 375 000 ménages sont inscrits sur les fichiers de demandes de logement social tenus par les mairies, les préfetures, voire les organismes HLM et les collecteurs de 1 %. Ce système, assez nébuleux pour le demandeur, le conduit à déposer plusieurs dossiers, puis à les renouveler sans connaître ses chances d'obtenir un logement. Quant à la gestion des attributions, elle semble encore plus éclatée et obscure.

En Île-de-France, des réflexions sont en cours autour d'une gestion centralisée de la demande

(4) Dernière loi instituant le droit au logement opposable (Dalo) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale du 5 mars 2007.



La solidarité s'entend en premier lieu pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement adapté à leurs besoins, en termes de localisation et de taille.

régionale, à l'exemple des Pays de Loire⁽⁵⁾, où un fichier commun a été mis en place depuis dix ans : chaque demande est traitée de l'enregistrement à l'attribution, ce qui facilite la démarche des demandeurs. Ce fichier est opérationnel pour l'ensemble des acteurs et permet une bonne connaissance de la demande sociale. Face aux difficultés d'accueillir les populations très défavorisées dans le parc social, les accords collectifs départementaux signés entre le préfet de département et un organisme bailleur, pour une durée de trois ans, semblent insuffisants. L'objectif global pour l'Île-de-France était de 6 985 attributions pour 2006. Les publics prioritaires ne sont pas toujours ceux visés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et les objectifs sont rarement territorialisés⁽⁶⁾. Pour prendre en compte la réalité des territoires, la loi ENL a créé les accords collectifs intercommunaux, qui peuvent être conclus entre une intercommunalité dotée d'un PLH et les organismes bailleurs disposant d'un patrimoine locatif sur son territoire. Mais il n'en existe encore aucun à ce jour en Île-de-France.

Le droit au logement opposable risque de compliquer le système d'attribution. L'État a été désigné comme l'autorité responsable de ce droit qui va permettre aux personnes définies comme prioritaires d'ester en justice pour le faire valoir. Mais tout le monde s'accorde sur le fait que les contingents préfectoraux franciliens, déjà très mobilisés par la réalisation des accords collectifs départementaux, seront insuffisants pour répondre à ces nouvelles demandes prioritaires. Et la mobilisation nécessaire des autres contingents risque de rendre inopérant le travail de maîtrise du peuplement dans les territoires en

difficultés et de faire porter l'accueil des ménages prioritaires toujours par les mêmes communes.

Le parc social reste mal réparti, malgré les efforts entrepris

La loi SRU, le plan de cohésion sociale ou l'Anru ont encore peu d'influence pour enrayer la spécialisation des territoires.

La loi SRU et son article 55 (quota minimum de 20 % de logements sociaux) ont certes contribué à la relance de la production, puisque 89 communes franciliennes sur les 188 concernées ont atteint ou dépassé leurs objectifs de production 2005-2007. Quand bien même l'État veillerait à une application stricte de cet article de la loi, leurs efforts indispensables sont néanmoins insuffisants pour modifier la répartition spatiale du parc social sur le territoire francilien, compte tenu du volume du parc existant, à moins que l'objectif de logement social soit bien supérieur à 20 %.

La possibilité d'imposer un pourcentage de logements sociaux dans tout programme neuf est une mesure qui va également dans le sens de la diversité de l'offre de logement.

Les objectifs régionaux 2005 et 2006 du plan de cohésion sociale, qui ont été pratiquement atteints en nombre de logements financés, n'ont pas plus permis un rééquilibrage. Si la Seine-Saint-Denis a plus que rempli ses obligations, il n'en a pas été de même pour d'autres départements.

Enfin, le pilotage quasi communal des projets Anru ne facilite pas la reconstitution de l'offre de logements consécutive aux démolitions hors du quartier ou de la commune. 82 % des reconstructions se font sur site ou dans la commune (72 % uniquement sur site en Seine-Saint-Denis)⁽⁷⁾.

Concilier l'échelle régionale et l'échelon local

Le nœud de l'exercice de la solidarité est la mise en cohérence des grandes orientations définies au niveau régional avec les politiques locales. Reste aussi à veiller à l'application réelle des PLH sur le terrain.

Il convient donc de relever le défi collectif de répondre aux besoins en logement de l'ensem-

(5) Voir le «Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux», juin 2006, présenté par Marianne Bondaz et Hélène de Coustin, inspectrices de l'administration et Marc Prévot, inspecteur général de l'équipement.

(6) «Le dispositif des accords collectifs départementaux franciliens», *Dossier ressource*, n° 8, Aorif, L'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France, juillet 2007.

(7) «Livre blanc sur la gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat : nécessité d'un dispositif adapté à l'Île-de-France», Aorif/L'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France 2007.

ble des Franciliens en s'appuyant sur des intercommunalités recomposées.

Vers une instance régionale de l'habitat coordinatrice des politiques locales ?

Comment et où construire 60 000 logements chaque année en Île-de-France ? La planification de l'urbanisme et les transports impliquent désormais pleinement l'échelon régional. C'est également à cette échelle que devrait s'exercer une politique du logement, transports et logement étant deux piliers fondamentaux de l'aménagement.

La définition d'une politique régionale de l'habitat pourrait être assurée au sein d'une instance régionale partenariale regroupant la Région, les intercommunalités, les départements et l'État. Cela nécessiterait des ajustements de la politique du logement nationale au contexte régional, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. Cette instance aurait également à coordonner l'action des intercommunalités franciliennes afin de concilier politique régionale et politiques locales de l'habitat.

L'addition de politiques intercommunales, reflet des intérêts locaux, a peu de raison, en effet, de rencontrer l'intérêt général de la métropole, faute d'un pilotage à cet échelon. L'échelon départemental, ajouté par la loi ENL de 2006, ne facilite pas la recherche de cohérence.

Il est donc essentiel de rapprocher les référentiels locaux des référentiels supraterritoriaux de l'échelle régionale et des programmes nationaux de l'État.

Légitimer et donner plus de responsabilité aux intercommunalités

Si le niveau intercommunal apparaît bien comme pertinent pour exercer la compétence logement, de nombreux rapports soulignent la nécessité d'aboutir, en Île-de-France, à des territoires intercommunaux moins restreints que ceux que l'on connaît actuellement, à quelques exceptions près, afin de constituer des bassins d'habitat suffisamment larges pour pouvoir exercer pleinement cette compétence.

La possibilité de créer un syndicat mixte pour réaliser des études de cadrage sur l'habitat servant de base à l'élaboration des PLH dans des bassins d'habitat plus larges que certaines intercommunalités est inscrite dans l'article 69 de la loi ENL. Mais cela ne résout pas la question du périmètre des PLH à élaborer à l'intérieur du bassin d'habitat.

L'exercice réel de la responsabilité du logement par les intercommunalités nécessiterait aussi de leur confier des outils qui leur manquent et que les communes sont réticentes à leur déléguer : l'urbanisme et le droit du sol en amont, les attributions en aval. Comme il semble difficile

d'envisager ces transferts de manière abrupte, ces derniers pourraient être effectifs, au moins dans un premier temps, en cas de manquement par une commune au respect des engagements pris dans le PLH.

Enfin, en contrepartie de leur responsabilité sur le logement, il pourrait être envisagé d'autoriser les intercommunalités à adapter certaines réglementations – plafonds de loyers et de ressources, zonage, article 55 de la loi SRU, etc. – pour qu'elles puissent concilier besoins locaux et objectifs régionaux. Cet assouplissement se ferait dans le cadre de la politique régionale de l'habitat et en accord avec les acteurs du logement concernés.

L'objectif de solidarité, qui se traduit par un effort de construction et de rééquilibrage territorial, s'affiche derrière celui de mixité sociale, qui traverse toutes les lois de ces dernières années. Cette mixité ne peut se limiter au seul domaine de l'habitat. C'est en effet la ville entière qui doit être mixte, dans le sens social et fonctionnel. Mais des politiques territoriales de l'habitat, définies autour d'un projet commun au niveau régional et au niveau intercommunal, responsables et coordonnées, qui permettent de meilleures conditions d'accès et de mobilité dans le logement, peuvent y contribuer.



Références bibliographiques

- DELPECH Claire et LANDEL Olivier, «L'intercommunalité, une bonne échelle», *Constructif*, n° 18, novembre 2007.
- Institut nexity pour le logement, «Une nouvelle gouvernance territoriale», *La Revue enjeux logement*, n° 2, janvier 2008.
- VANONI Didier et LEPLAIDEUR Julien, «Décentralisation et droit au logement. À quelles conditions peut-on sortir de la crise du logement?», *Recherche sociale*, n° 181, janvier-mars 2007.
- RÉGION ÎLE-DE-FRANCE, «Scenarii pour la métropole Paris-Île-de-France demain», rapport de la commission, avril 2008.
- PRÉFECTURE DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE, MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE, DREIF, «Les États généraux du logement en Île-de-France – Synthèse des rapports des quatre groupes de travail», comité de pilotage du 13 mai 2008.

La ville doit être mixte, dans le sens social comme fonctionnel. Le partenariat des différents acteurs pour la cohésion des actions sur un territoire semble plus que nécessaire.

Offrir des logements abordables dans les marchés tendus ?

Anne-Claire Davy
IAU île-de-France



La construction des logements doit être en adéquation avec les besoins des ménages.

Les tensions qui pèsent sur le marché du logement renforcent les inégalités au sein du territoire francilien et excluent de plus en plus les couches modestes du cœur de l'agglomération et des secteurs valorisés. Face à la polarisation des marchés locaux, la production d'une offre de logements abordables dans la zone dense paraît plus nécessaire que jamais au bon fonctionnement métropolitain. Mais les obstacles sont nombreux. Élus et professionnels adoptent des stratégies qui permettent d'accroître la construction, mais pas toujours en adéquation avec les besoins des ménages.

Une offre locative sociale difficile à produire

Le plan de cohésion sociale, comme le schéma directeur de la Région d'Île-de-France affichent des objectifs ambitieux de construction sociale en Île-de-France et la production des organismes franciliens a progressé ces dernières années, portée notamment par la croissance des logements PLS (prêt locatif social : loyers de type intermédiaire, 40 % supérieurs à ceux du prêt locatif à usage social). Le développement de l'offre locative sociale est pourtant de plus en plus difficile : surcoûts fonciers, hausse des coûts de construction, multiplication des financements et des spécifications à satisfaire imposent aux bailleurs de multiples négociations et compliquent le montage des opérations. La part de la production sociale accessible aux ménages les plus modestes reste ainsi très inférieure aux besoins exprimés⁽¹⁾.

Alors que la forte hausse des prix freine les parcours résidentiels d'un nombre croissant de ménages et que la part des logements abordables tend à se réduire, la reconstitution d'une offre accessible aux plus modestes dans les zones tendues semble de plus en plus difficile.

La production sociale s'est faite au prix d'un éloignement du cœur de l'agglomération – 40 % de la production en 2005 concernait Paris et les communes limitrophes, contre 48 % en 2003⁽²⁾. L'impact de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) est encore limité sur le rééquilibrage de l'offre sociale, en dépit de son application. Les 188 communes franciliennes concernées auraient réalisé 92 % des 7 500 logements à construire par an entre 2005 et 2007, mais ce volume ne représente que 0,6 % du parc social francilien⁽³⁾. L'application stricte de l'article 55 de la loi SRU reste, malgré tout, un levier de l'action publique en faveur du maintien d'une offre accessible dans le cœur de l'agglomération, mais ses effets ne peuvent s'inscrire que dans le long terme.

Certains acteurs présentent la vente en l'état futur d'achèvement⁽⁴⁾ comme un outil favorable à la mixité sociale là où de nombreux contentieux freinent l'implantation de logements

(1) On peut estimer le nombre de demandeurs franciliens (hors demandes de mutation) entrant dans les plafonds PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) à près de 170 000 ménages, pour près de 1 300 logements attribués en 2006. Cf. GOUGET Pierre, GUILLOUET Jean-Jacques, PAUQUET Philippe, *La demande de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 2006*, laurif, mars 2007.

(2) Cf. Actes du colloque de l'Observatoire du logement social (OLS) du 7 décembre 2006, «L'accès au logement social et son financement s'améliorent-ils en Île-de-France?». Téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/actes-ducolloque_cle2696cd-1.pdf

(3) Projet de loi de finance initiale pour 2007, question n° DL64

(4) Les bailleurs sociaux acquérant sur plans des lots auprès de promoteurs.

sociaux. Des bailleurs critiquent pourtant cette procédure qui ne leur permet pas de réelles négociations sur la nature des prestations ou la typologie de logements qui leur coûtent plus chers que ceux qu'ils produisent directement. Faut-il aller plus loin dans la mobilisation de fonds privés? C'est ce que suggèrent actuellement certains acteurs en prônant le développement de l'usufruit locatif social (dissociant la nue propriété du bâtiment et l'usufruit donné à des bailleurs sociaux pour une durée donnée). Cette option permet certes une mobilisation plus rapide de capitaux, mais conduisant à produire du logement social temporaire, elle soulève la question de la pérennité des capacités d'intervention de la puissance publique.

Une baisse de la fonction sociale de l'offre privée

Avec la hausse des valeurs immobilières, qui atteignent des niveaux records, le marché privé s'est progressivement fermé aux ménages modestes. Le coût des acquisitions est passé de 3,5 années de revenus en 1996 à 5 années en 2005⁽⁵⁾, tandis que les loyers ont augmenté deux fois plus vite que l'inflation depuis 2000⁽⁶⁾.

L'offre locative privée à loyer modéré tend à disparaître (fusions, restructurations ou ventes massives des investisseurs institutionnels...) et se concentre de plus en plus sur la partie la plus dégradée de ce parc. Les dispositifs en faveur de l'investissement locatif (lois de Robien, Borloo populaire) ont un impact réel sur la construction, mais soutiennent la création d'une offre intermédiaire, avec des loyers proches du marché. Commercialisés comme des produits financiers, ces logements sont majoritairement petits, souvent implantés sans prise en compte des besoins locaux. Ces dispositifs sont parfois accusés d'alimenter une pression inflationniste et de perturber les marchés locaux. De même, les aides de l'Agence nationale de l'habitat financent de plus en plus du locatif intermédiaire, quand le nombre de logements conventionnés diminue.

Sur le marché de l'accession, la part des ménages éligibles aux aides existantes et capables d'acheter un logement diminue. Les promoteurs peinent à produire une offre répondant aux capacités financières des ménages. Pour produire des logements à prix maîtrisés (environ 2 500 €/m²), accessibles à une clientèle plus modeste, ils investissent des marchés émergents, à fort potentiel foncier: marchés moins valorisés des communes du Nord-Est francilien, de deuxième ou troisième couronne; niches créées par les dispositifs politiques existants (TVA à 5,5 % dans le périmètre des 500 m des sites soutenus par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine).

Certaines communes de première couronne, confrontées au report de la demande des ménages parisiens et désireuses de maintenir les perspectives résidentielles de leur population, consentent des baisses de charges foncières pour maintenir une offre en accession sociale, mais sans garantie de pérennité, malgré des clauses anti-spéculatives. Le développement actuel de dispositifs de foncier différé peut contribuer à recréer des marges de manœuvre pour ces opérations, notamment s'ils sont ouverts à l'avenir aux programmes collectifs, mais ils risquent malgré tout de ne pouvoir aider qu'une part réduite des ménages et n'assurent pas la mixité de peuplement des territoires dans le long terme.

Les ménages modestes, parents pauvres de la construction actuelle

Au moment où l'État et de nombreuses collectivités franciliennes s'engagent dans une politique de renouvellement urbain qui réduit l'offre accessible aux ménages les plus fragiles (grands logements sociaux démolis, habitat insalubre résorbé), la reconstitution d'une offre adaptée à ces publics devient un enjeu métropolitain. Dans son rapport annuel sur l'état du mal logement, la fondation Abbé Pierre estime que la part des logements accessibles (soumis à des conditions de ressources) dans la construction est passée de 67 % à 42 % entre 2000 et 2007⁽⁷⁾ et constate que le bénéfice des aides publiques glisse progressivement vers les classes moyennes supérieures. Dans ce contexte, le recours croissant des pouvoirs publics à des mécanismes d'incitation fiscale et à la mobilisation de fonds privés permet de soutenir les volumes de construction et de réduire le déficit global de l'offre, mais pose la question du maintien dans la durée de leur capacité de répondre aux besoins des ménages modestes.

(5) Source: Observatoire permanent du financement du logement, CSA-Iaurif.

(6) Source: Fédération nationale de l'immobilier.

(7) *L'État du mal-logement en France, Rapport annuel 2008*, Fondation Abbé Pierre, février 2008. Téléchargeable à l'adresse suivante:

http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/rml_2008.pdf



La fondation Abbé Pierre constate que le bénéfice des aides publiques glisse progressivement vers les classes moyennes supérieures.

Trajectoires résidentielles et opérations de rénovation urbaine

Christophe Noyé
Cf. géo



Le succès du programme national de rénovation urbaine est fortement tributaire des modalités du relogement, de leurs effets sur les trajectoires résidentielles des ménages et sur les recompositions sociales des territoires ciblés.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) vise à parvenir à une plus grande mixité sociale des quartiers par les effets conjugués du relogement et de la diversification de l'offre de logements, tout en améliorant la situation des habitants en place. Le succès du programme est fortement tributaire des modalités du relogement, de leurs effets sur les trajectoires résidentielles des ménages et sur les recompositions sociales des territoires ciblés. L'extrême tension du marché du logement francilien rend la gestion de ces opérations plus complexe qu'ailleurs. La nécessité de s'appuyer sur des partenariats et des solidarités d'agglomération pour souscrire aux objectifs de mixité, reste, en Île-de-France, difficile à mettre en œuvre, en raison à la fois des caractéristiques des ménages à reloger (faiblesse des ressources, grandes familles...), des disponibilités de l'offre et de la faible implication des intercommunalités.

Ce bilan sur les relogements s'appuie sur la

Les démolitions annoncées par «la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine» de 2003 seront sans doute moins nombreuses que prévu. Elles auront néanmoins des effets importants à la fois sur les territoires et sur les populations, à court et à long terme. La localisation des reconstructions reste problématique et appelle une gestion partagée du relogement.

mobilisation des fichiers de suivi du relogement tenus par les bailleurs ou les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous), et d'entretiens menés auprès d'habitants relogés dans le cadre d'une étude réalisée par la Dreif [LELÉVRIER, NOYÉ, 2007].

Le PNRU en Île-de-France, un programme déficitaire jusqu'en 2012

L'ensemble des opérations Anru porte sur la construction de plus de 40 000 logements sur la période 2007-2013 : 28 000 logements publics au titre de la reconstruction et 12 000 logements privés au titre de la diversification du bâti. En rythme annuel, cet effort de construction représente près de 20 % des mises en chantier sur la région. Sur la même période, le PNRU envisage la démolition de 25 000 logements en Île-de-France⁽¹⁾, ce qui représente 10 % du parc des Zus concernées. La construction des 12 000 logements privés sur site représentera, elle, 4 % du parc. À terme, plus de 10 % des logements des quartiers seront neufs, et 20 % rénovés. Le programme se soldera par une légère densification résidentielle des sites et un rééquilibrage en faveur du parc privé.

Plus de la moitié de la reconstruction est prévue en Plus-CD⁽²⁾, qui oblige les bailleurs à consacrer la moitié des nouveaux logements livrés au relogement des ménages en provenance du parc démolit. Environ le quart des ménages sera donc relogé dans le neuf. Le loyer des logements en Plus-CD ne peut dépasser 90 % du loyer Plus. Les

Sur la période 2007-2013, le programme de rénovation urbaine envisage la démolition de 25 000 logements en Île-de-France. À terme, plus de 10 % des logements des quartiers seront neufs, et 20 % rénovés.



(1) Bilan au 31 décembre 2007.

(2) Prêt locatif à usage social-construction démolition.

autres logements publics reconstruits relèvent à 39 % de Plus, et pour 8 % seulement de prêts locatif aidé d'intégration (PLAI), ce qui atteste d'une baisse sensible de ce parc à bas loyer. Plus de la moitié des nouveaux logements (52 %) sont programmés sur site, avec toutefois de grandes distorsions, selon les financements mobilisés. Les Plus-CD sont pour près de 70 % prévus sur site, mais seulement la moitié des Plus et des PLAI.

Les démolitions intervenant avant la reconstruction, le programme sera globalement déficitaire (plus de démolitions que de constructions) jusqu'en 2012, si l'on tient compte du retard pris. Il est donc, au moins dans un premier temps, impossible de souscrire aux obligations de relogement dans le neuf⁽³⁾.

Des opérations ciblées sur des Zus aux populations les plus «fragiles»

Les opérations de rénovation urbaine concernent des Zus de taille importante. Elles comptent en moyenne 11 300 habitants, contre seulement 6 300 pour les autres. Le nombre de logements et la taille des ménages (2,99 contre 2,76) y sont plus élevés. Le profil des habitants s'y révèle plus «fragile» que dans le reste des Zus, avec un taux de chômage supérieur (22 % contre 17 %), plus de non diplômés (33 % contre 27 %) et d'ouvriers (32 % contre 27 %). Le revenu médian y est aussi plus faible (9 460 € contre 11 625 €) et la part des étrangers plus forte (26 % des personnes de référence contre 19 %).

Ces caractéristiques sont encore plus accentuées au sein des immeubles démolis : ménages à très faibles ressources, grandes familles, notamment immigrées, ménages sans emploi... Les personnes âgées, population peu visible à l'échelle des quartiers, y sont aussi fortement représentées. Les immeubles ciblés par les opérations de démolition constituent, en effet, souvent les fractions les plus anciennes du parc social, ce qui explique la présence importante de personnes âgées – pour l'essentiel des femmes – aux ressources très modestes.

Retard dans les relogements, hausse des loyers : un bilan en demi-teinte

L'analyse des parcours résidentiels consécutifs aux démolitions a été menée sur des sites où les opérations de relogement étaient, pour partie, achevées⁽⁴⁾. Au total, plus de 1 450 logements ont été démolis, dont un peu moins de 1 100 étaient occupés. 802 ménages titulaires de bail et 120 décohabitants ont été relogés. Le taux de vacance sur les sites étudiés s'élevait à près de 25 % en début d'opération. Sur quatre sites, cette vacance était principalement liée à l'anticipation de l'opération et à l'arrêt des attributions, parfois depuis plusieurs années.

Un processus plus long que prévu

Dans tous les sites, le relogement a été plus long que prévu. Ce décalage est homogène. Les dossiers prévoient un rythme initial de dix à quinze relogements par mois. Le rythme constaté est de cinq relogements ou moins. Ces retards tiennent aux difficultés de relogement sur le parc existant, en raison d'une forte baisse de la mobilité (de 5 % à 10 % selon les cas). Plus d'un ménage sur cinq n'est pas relogé⁽⁵⁾. Les situations restent à cet égard fortement différenciées. Le taux de non relogement est particulièrement fort dans les quartiers en plus grandes difficultés, notamment ceux ayant de forts taux de ménages endettés. Il est, en revanche, faible sur Montreuil, Vitry et Bagneux, où nombre de ménages sont en attente de relogement.

Des démolitions de grands logements, mais peu d'offres équivalentes pour le relogement

Les très grands logements sont surreprésentés dans les opérations de démolition : 25 % du parc sont constitués de cinq pièces ou plus, contre seulement 7 % à l'échelle régionale. Ils relèvent pour l'essentiel des sites de Bagneux, Montreuil (TMH), Vitry et Trappes (Sablière). En revanche, si l'on considère les logements de quatre pièces et plus, leur surreprésentation dans les démolitions est assez faible (38 % pour une moyenne régionale de 32 %). Quatre ménages sur dix emménagent dans un logement de taille

(3) Les relogements dans le neuf sont marginaux sur les sites étudiés : une quinzaine de ménages sur 800 relogés.

(4) Il s'agit des sites de Montreuil (Surville), Trappes (Merisiers), Corbeil (La Nacelle), Bagneux (Les Tertres-Blagis), Montreuil (Bel-Air), Vitry (Balzac). Sur le site de Bagneux, le relogement de la barre des Tertres n'était pas achevé. Les entretiens menés ont toutefois confirmé que les modalités d'organisation du relogement par cages d'escalier n'introduisaient pas de différences selon les types de ménages.

(5) Les ménages non relogés correspondent aux ménages qui partent et se relogent par leurs propres moyens, et à ceux qui étaient présents au moment de l'enquête sociale et ne figurent plus dans les fichiers en fin d'opération, sans que l'on connaisse toujours leur devenir.

Le quart des ménages en provenance du parc démolit sera relogé dans le neuf grâce à la démarche Plus-CD, mais pas avant 2012 si l'on tient compte du retard pris.



Références bibliographiques

- LELEVRIER Christine, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, Puca, mars 2008.
- LELEVRIER Christine, NOYÉ Christophe, *Mobilités résidentielles dans les opérations de rénovation urbaine de l'Anru en Île-de-France*, Dreif, 2007.

identique, 37 % dans un logement plus grand et près d'un sur quatre dans un logement plus petit. Le relogement dans des logements plus petits prédomine dans les quatre sites marqués par un fort taux de grands logements démolis.

De fortes hausses de loyers

Plus de la moitié des ménages relogés payent un loyer plus cher. Mais l'APL couvre une partie de cette hausse, de sorte que la charge de logement ne s'accroît que pour un tiers des ménages. Une majorité de ménages combine hausse de loyer et taille du logement stable ou en baisse. Un ménage sur cinq est ainsi relogé dans un logement de même taille ou plus petit, pour un coût plus élevé. Pourtant, des baisses de loyers ont été consenties par les bailleurs sur plusieurs sites : Trappes, Corbeil, Vitry, Montreuil.

La moitié des «relogés» quittent le quartier

L'analyse en termes de localisation des ménages relogés doit être nuancée. Compte tenu des différences de configuration des sites (superficie, limites...), les catégories «sur site» et «hors site» n'ont pas toujours le même sens⁽⁶⁾. Au total, sur l'ensemble des sites étudiés, un peu plus de la moitié des ménages sont relogés en dehors de leur quartier d'origine, mais seulement 7 % dans une autre commune. C'est dans les sites de Bagneux, Montreuil, Trappes (Sablière) et, dans une moindre mesure, Vitry et Corbeil que le relogement «hors site» est le plus fréquent. Il s'agit de communes dans lesquelles la volonté d'assurer un relogement hors site a été activement portée par la ville et/ou le bailleur. À Montreuil et Trappes (Sarepa), la part des ménages relogés sur site est majoritaire, respectivement 55 % et 80 %. C'est aussi dans ces sites que le niveau de ressources des occupants est le plus faible.

Il est difficile d'analyser les différences de localisation des ménages en fonction de leurs caractéristiques, en raison de l'hétérogénéité des sources de données. Le relogement sur site ou hors site semble se faire indépendamment des caractéristiques que l'on a pu observer. Toutefois, les ménages les plus modestes sont, en règle générale, moins mobiles et davantage relogés sur place que les autres. C'est particulièrement évi-

dent sur les sites de Vitry et Trappes (Sarepa). Les grandes familles sont plutôt réorientées hors site, même dans les quartiers à forte proportion de grands logements. Il faut toutefois nuancer cette appréciation, car, parmi les grandes familles, les plus modestes restent plus souvent sur place.

Renforcer le rôle des intercommunalités dans le relogement

Au-delà des stratégies locales et de la diversité des contextes, la relative homogénéité des résultats obtenus d'un site à l'autre souligne, sans doute, la forte influence d'effets structurels sur les trajectoires résidentielles [LELEVRIER, 2008]. Dans les quartiers étudiés, et plus encore dans les immeubles démolis, les ménages à très faibles ressources sont surreprésentés et les loyers sont souvent parmi les plus bas de la commune. Il est donc difficile de trouver une offre équivalente en termes de «reste à charge» pour le ménage dans le reste du parc, sauf – ce qui est fréquemment le cas sur les sites étudiés – à ce que les bailleurs consentent des minorations de loyer.

Par ailleurs, dans l'économie générale des projets, les démolitions ont été préalables à l'offre nouvelle. Il est donc normal que la part des ménages relogés dans le neuf soit faible. Il conviendra d'observer si l'offre neuve à venir sera – et à quel niveau – mobilisée pour le relogement, d'autant qu'on peut s'interroger sur l'adaptation des niveaux de loyer du Plus-CD à la population relogée.

À ceci, s'ajoute une autre difficulté. Les opérations de relogement pèsent principalement, pour ne pas dire exclusivement, sur les bailleurs concernés. Ainsi, le relogement dépend-il de l'importance et de la localisation du patrimoine du bailleur. Les sites enregistrant les plus fortes dispersions sont ceux dans lesquels le bailleur dispose de marges d'action plus grandes. C'est le cas, notamment, des offices municipaux disposant d'un parc important sur Vitry et Montreuil. La seule issue permettant d'échapper à cette logique est d'élargir l'offre potentielle mobilisée pour le relogement, ce qui suppose une gestion partagée du relogement (interbailleurs) et probablement, aussi, un rôle renforcé des intercommunalités, seules aptes à inscrire le relogement dans des stratégies locales d'équilibres de l'habitat et de peuplement.

Un ménage sur cinq est relogé dans un logement de même taille ou plus petit, pour un coût plus élevé malgré des baisses de loyers consenties par des bailleurs sur certains sites.



(6) Celui que nous avons retenu correspond à peu près à la délimitation de la Zus.

Sylvie Fol
Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne,
UMR Géographie-cités

Vers une individualisation des politiques de transport ?



L'exigence de mobilité creuse les inégalités dans l'accès à l'emploi ou à la formation.

Au cours des cinquante dernières années, la mobilité a connu, en France comme dans les autres pays industrialisés, une croissance spectaculaire. Les mobilités apparaissent aujourd'hui comme incontournables dans nos sociétés urbaines. La possibilité de s'y mouvoir conditionne l'accès à des ressources qui se trouvent rarement à proximité les unes des autres [ASCHER, 2000].

La mobilité comme facteur de renforcement des inégalités sociales

Tous les groupes sociaux ne sont pas concernés de façon similaire par l'essor de la mobilité et celle-ci constitue aujourd'hui un véritable discriminant social. Les ménages «pauvres» se déplacent nettement moins et moins loin que les plus aisés [ORFEUIL, 2004]⁽¹⁾. Ils détiennent moins souvent une voiture, et à peine la moitié d'entre eux ont le permis de conduire. Dans les agglomérations urbaines, où ce n'est plus la distance qui structure l'espace, mais l'accessibilité, mesurée bien souvent à l'aune du seul accès automobile, l'accroissement de la dépendance automobile accentue les inégalités [KAUFMANN *et al.*, 2004]. Le processus qui lie étalement urbain et «automobilité» génère ainsi un accès différencié aux ressources urbaines, en défaveur des ménages non motorisés et des plus pauvres [MOTTE, 2006].

D'autres facteurs alimentent les différences de mobilité. Les groupes dominants disposent de réseaux sociaux répartis dans l'espace et de grilles de lecture du territoire qui les rendent

L'exigence de mobilité, qui accompagne l'étalement urbain, creuse les inégalités dans l'accès à l'emploi et la formation. Les ouvriers et employés qui habitent de plus en plus en périphérie, ceux qui ont des horaires atypiques ou sont peu qualifiés sont dans l'obligation de consacrer un budget important au transport. Quelles sont les politiques publiques mises en place pour pallier ces nouvelles inégalités ?

Quel est l'avenir d'une politique de transport plus «individualisée» ?

plus aptes à se déplacer [RÉMY et VOYÉ, 1992]. Ce sont autant d'atouts indispensables pour sélectionner leur localisation résidentielle, se placer sur le marché du travail ou choisir leurs lieux de loisirs. À l'opposé, les groupes dont l'aptitude à la mobilité est la plus faible courent le risque de l'isolement et de la marginalisation. La mobilité devient ainsi une ressource de plus en plus décisive, et la capacité de se déplacer fait désormais partie du «capital» des individus [LÉVY, 2000]. Les fonctions qui étaient jusque-là assurées par le voisinage se déploient aujourd'hui à une échelle beaucoup plus vaste. Érigée en norme, la mobilité devient incontournable dans l'accès à l'emploi, alors même qu'elle contribue à intensifier les situations de concurrence sur le marché du travail. Aujourd'hui, un employeur peut recruter sur un marché très étalé dans l'espace, fragilisant ainsi la position de ceux dont la capacité de mobilité est faible. En Île-de-France, Sandrine Wenglenski [2004] montre bien que les marchés potentiels de l'emploi des cadres sont beaucoup plus vastes que ceux des ouvriers et des employés. Ces derniers disposent de moyens de transports moins performants, alors que les emplois qui les concernent sont de plus en plus dispersés dans l'agglomération. L'appariement entre lieux de résidence et lieux d'emploi leur est moins favorable. De manière générale, l'éloignement du

(1) Les distances parcourues sont en gros multipliées par deux quand on passe de la catégorie la plus faible à la catégorie la plus élevée de revenus et le nombre de trajets est à peu près multiplié par 1,5.



A. Lacourchie/IAU IdF

L'accroissement de la dépendance automobile et la flambée des prix de carburants accentuent les inégalités.



C. Dautrevaux/IAU IdF

Les politiques publiques tendent à favoriser l'accès à la mobilité urbaine.

centre des ménages modestes franciliens, motivés par le souci de limiter le coût de l'accession à la propriété, tend à renforcer les inégalités d'accès aux ressources urbaines. Ces périurbains modestes «doivent se contenter de positions résidentielles moins favorables», moins bien dotées en transports en commun et en équipements publics et situées à plus grande distance du centre et des zones d'emploi en forte expansion [BERGER et BEAUCIRE, 2002 ; BERGER, 2004]. Cet éloignement a un coût : l'accession se paie par une augmentation significative des budgets «transports» et des temps de déplacement. Cependant, les ménages modestes développent des stratégies leur permettant de maximiser leur accès aux ressources de proximité et de réduire ainsi leurs contraintes de mobilité [COUTARD, DUPUY et FOL, 2002 ; FOL, 2005 ; MOTTE, 2006].

L'analyse de ces nouvelles formes d'inégalités, discriminantes socialement, a donné naissance à des politiques publiques tendant à favoriser l'accès à la mobilité urbaine des individus pauvres.

Les politiques publiques de réduction des inégalités de mobilité : une lente émergence

La perception d'un lien entre faible accessibilité aux ressources urbaines et risque d'exclusion sociale est à l'origine de politiques territorialisées de désenclavement des quartiers en difficultés par l'amélioration de l'offre de transports collectifs [HARZO, 1998].

Dès 1982, le «droit au transport pour tous dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix» est introduit dans la loi d'orientation des Transports intérieurs (Loti) qui institue les plans de déplacement urbains (PDU). Il faut cependant attendre le début des années 1990 et l'intégration d'un volet transports à la politique de la ville pour que cette notion de «droit au transport» se traduise par des dispositifs politiques concrets. Les actions mises en œuvre s'appuient sur les conclusions du rapport du Conseil national des transports de 1991, «Transports et exclusion sociale», qui met en évidence les inégalités de desserte dans les quartiers en difficultés, non seulement en termes

quantitatifs, mais aussi du point de vue de la qualité, de la sécurité et des prix des services offerts. Il note que les quartiers sensibles sont souvent mal reliés à certaines zones d'emploi et aux équipements collectifs et commerciaux, qu'ils bénéficient fréquemment d'une desserte interne insuffisante et qu'ils sont davantage victimes d'effets de coupure provenant d'infrastructures diverses. La mauvaise qualité des liaisons entre ces quartiers et la ville a pour effet d'isoler socialement et économiquement leurs habitants et de leur rendre difficile «l'accès à la ville». Il préconise alors la mise en place systématique d'un volet «transports et mobilité» dans les diagnostics des quartiers en difficultés. En 1993, la délégation interministérielle à la Ville (DIV) publie un *Mémento pour la réalisation du volet déplacement dans un contrat de ville*. Les transports y sont désignés comme un outil essentiel de la continuité du service public et du maintien du tissu social. Enfin, le «rapport Sueur», en 1996, consacre l'une de ses cinquante propositions à la question des transports. La proposition 14 affirme ainsi, dans son préambule, que «la mobilité, et donc la politique de déplacement, devenant l'un des enjeux essentiels de la cohésion urbaine, les moyens appropriés devront y être affectés». «L'aménagement ne sera plus seulement conçu à partir des notions d'espace et de distance, mais aussi en fonction des capacités de déplacement et du temps de déplacement.» [HARZO, 1998]. La procédure des contrats de ville, généralisée à partir du XI^e plan, met en avant le «désenclavement des quartiers». Dans la circulaire relative à l'élaboration du volet transport des contrats de ville pour 2000-2006, la concrétisation du «droit à la ville», pièce maîtresse des politiques de mobilité mises en place depuis une dizaine d'années, met au premier plan l'amélioration de l'offre de transports en commun dans les quartiers de la politique de la ville. Les actions concernent aussi bien la création de nouvelles lignes que le renforcement de la desserte en heures creuses ou l'augmentation de la qualité et de la sécurité du service (renforcement de la présence humaine, intervention de médiateurs, etc.). La circulaire insiste également sur la nécessité d'associer les habitants, qui doivent être «invités à prendre part à l'élaboration et au suivi des programmes de déplacement de proximité».

Le bilan des actions ciblées sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'est pas facile à établir. En 1998, Christian Harzo, dans un document de synthèse sur la mobilité des populations en difficultés, constate le décalage entre la volonté affirmée par les pouvoirs publics de planifier les déplacements en lien avec les objectifs de cohésion sociale et urbaine, et la



J.-C. Pattacini/Urban Images/IAU IdF

Le financement de nouvelles lignes de bus a permis de désenclaver certains quartiers.

réalité des politiques locales de transports. Il note que l'élaboration des PDU privilégie les objectifs de protection de l'environnement de la loi sur l'Air, par rapport à ceux de la Loti ou de la loi d'orientation pour la Ville. Plus récemment, un consensus assez large semble s'être établi pour conclure que «le problème d'enclavement, voire d'exclusion des quartiers des politiques de la ville par les transports est à relativiser». Différentes études établissent que ces quartiers sont en général «loin d'être mal desservis» [CERTU, 2005]. Si l'on considère les conditions réelles de fréquence et d'amplitude horaire de la desserte de certains quartiers, il semble que ces conclusions soient largement hâtives et peu en phase avec l'expérience quotidienne des habitants. En Île-de-France, des quartiers défavorisés comme ceux de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil restent très mal desservis par les transports en commun. Et pour rejoindre certains quartiers périphériques réputés bien reliés au centre de Paris par le RER, comme les quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois ou les zones urbaines sensibles (Zus) de Champigny-sur-Marne, on omet souvent d'ajouter des temps beaucoup plus incertains en autobus pour relier la station de RER aux quartiers, ce qui infirme largement les conclusions optimistes relatives à leur «bonne desserte».

Depuis quelques années, les politiques «territorialisées» de désenclavement centrées sur l'offre de transports en commun ont été accompagnées de mesures ciblant davantage les individus. Encore embryonnaires jusqu'à la fin des années 1990, les politiques tarifaires en direction des personnes les plus démunies se sont développées rapidement. Ainsi, les allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et les membres de leur foyer peuvent-ils bénéficier de la gratuité des transports publics en Île-de-France. Ces nouvelles orientations témoignent d'une évolution de la problématique de la mobilité des ménages pauvres, des politiques urbaines vers les politiques sociales, et d'une approche essentiellement territoriale à une approche plus individuelle.

Vers une approche individuelle des problèmes de mobilité ?

Le glissement des politiques de désenclavement par les transports collectifs à des aides à la mobilité individuelle atteste du succès d'une approche qui fait de la mobilité une ressource personnelle et un outil de l'insertion professionnelle [FOL, DUPUY, COUTARD, 2007]. À l'inverse, l'absence de mobilité est considérée comme une cause de renforcement des processus d'exclusion [BACQUÉ et FOL, 2007]. Cette évolution s'inscrit dans le contexte de la généralisation, en Europe et aux États-Unis, des politiques de



Workfare, qui visent à remettre au travail les individus. Dans cette optique, il importe de supprimer toutes les barrières à l'emploi et donc, entre autres, de faciliter la mobilité des personnes privées d'emploi. Catherine Lévy [2003], à partir de ses investigations dans quatre pays européens, conclut que «la mobilité est devenue l'une des obligations de tout demandeur d'emploi». La mobilité est désormais une composante importante de l'employabilité, définie comme un capital personnel, que chacun doit gérer et qui est constitué de la somme de ses compétences mobilisables.

Les aides à la mobilité individuelle sont, pour certaines d'entre elles, déjà anciennes. Dès 1967, les services du travail et de la main-d'œuvre (qui deviennent l'ANPE en 1968) mettent en place l'aide à la double résidence et l'aide au déménagement pour les chômeurs qui ont trouvé un emploi éloigné de leur domicile. Quant aux aides aux déplacements quotidiens, elles sont créées en 1992. Mais c'est en 2002, dans le cadre de la mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), que l'ensemble du système d'aides à la mobilité est refondu. Deux types d'aides se distinguent :

- les aides pour la recherche d'emploi, qui permettent aux demandeurs d'emploi de se rendre à un entretien de recrutement ;
- les aides à la reprise d'emploi, qui concernent soit le déménagement, soit la double résidence, soit les déplacements quotidiens.

Ces aides de l'ANPE présentent l'originalité de couvrir des frais concernant des déplacements effectués aussi bien en automobile qu'en transports en commun.

L'accent mis sur l'importance, voire le caractère incontournable de l'accès à la mobilité automobile apparaît également dans les dispositifs d'aide au passage du permis de conduire, mis en place en 1990 par la direction de la Sécurité et de la Circulation routière (DSCR) dans le cadre de son programme «Apprentissage de la

Les aides à la mobilité individuelle facilitent l'insertion professionnelle.



L'obtention du permis de conduire a valeur de premier diplôme pour les jeunes en échec scolaire.

conduite et insertion professionnelle», et généralisé par la suite dans le cadre du «permis à un euro par jour». La DSCR décide alors de participer au financement des dispositifs d'aide à l'apprentissage de la conduite automobile, mis en place par des associations, dans une perspective d'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Plus de 150 projets sont financés, qui profitent à plus de 3 000 jeunes [ESTERLE-HEDIBEL, 1999]. L'obtention du permis de conduire a valeur de premier diplôme pour les jeunes en échec scolaire, et constitue un atout important dans leur recherche d'emploi. Il s'agit à la fois de les sensibiliser à la sécurité routière, de les aider à acquérir des règles de «bonne conduite» et d'accroître leur potentiel de mobilité dans la perspective d'une meilleure insertion.

Ces dernières années, de nombreuses initiatives émanant d'associations, la plupart du temps soutenues par les collectivités locales, ont aussi abouti à la mise en place d'aides à la mobilité, dont certaines sont tournées vers l'usage de la voiture. Éric Le Breton [2004], dans une enquête auprès de 120 structures d'insertion par l'activité économique, montre que 76 d'entre elles ont développé des aides à la mobilité : développement des «compétences de mobilité», aide au permis de conduire, à l'achat de voiture, distribution de bons de transports, création de centrales de mobilité associant le covoiturage ou les taxis, location de vélos, mobylettes ou voitures... Simultanément, les politiques locales d'insertion professionnelle et sociale multiplient les dispositifs d'aide à la mobilité automobile des ménages pauvres [COUTARD, DUPUY, FOL, 2006]. Si le financement reste essentiellement public, la prise en charge des actions est confiée fréquemment aux associations.

En 2001, le lancement du programme national «Mobilité urbaine pour tous» marque la volonté de donner à ces initiatives diverses une lisibilité et un soutien à l'échelle nationale. Inscrit dans la politique de la ville, ce programme n'en marque pas moins une rupture à la fois dans la démarche, volontairement expérimentale, et dans la nature des projets retenus, qui rompent pour bon nombre d'entre eux avec les solutions «classiques» de renforcement des transports en commun. Les seize projets retenus en

2002 privilégient à la fois les services de transports à la demande, la création de centrales de covoiturage et les aides à la mobilité individuelle des personnes en cours d'insertion professionnelle, par la mise à disposition de deux roues ou de voitures.

Les politiques de transport se diversifient. L'offre est moins cantonnée aux transports collectifs traditionnels et s'adapte à des besoins plus divers. Ainsi, les services de transports à la demande «explorent». En 2005, on en dénombre environ 600 en France [CASTEX, 2007], dont la maîtrise d'ouvrage restait à 90 % entre les mains des collectivités publiques – communautés de communes, communautés d'agglomérations et conseils généraux, pour l'essentiel.

En Île-de-France, des expériences originales se sont développées. Selon un bilan réalisé en 2007 pour le compte de l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies [ARENE, 2007], il existe quatorze services de transports à la demande dans la région et neuf sont en cours d'étude. La plupart, mis en place à partir des années 1990, concernent la grande couronne. Ils répondent le plus souvent à une demande de déplacements non satisfaite par les transports collectifs «traditionnels» (desserte en heures creuses, service régulier inexistant). Certains dispositifs concernent la desserte de zones d'activités et sont en grande partie financés par des fonds privés. Enfin, une minorité s'adresse à la zone dense (Montreuil, Plessis-Robinson), où il s'agit d'offrir un service adapté à des besoins spécifiques en termes d'horaires ou de clientèle (personnes âgées, insertion professionnelle). La plupart de ces services sont organisés à l'initiative d'une collectivité publique et leur exploitation est confiée à des opérateurs «classiques» tels que la RATP, Keolis, etc. Les collectivités locales d'Île-de-France s'investissent de plus en plus dans la recherche de solution aux problèmes de mobilité. Le département de la Seine-et-Marne consacre un budget significatif au financement de transports innovants, notamment dans le domaine du déplacement des populations en difficultés : auto-écoles associatives, covoiturage, taxi social ou location de voiture au service de l'emploi sont de plus en plus nombreux. Dans toute la région, la création d'agences de mobilité, rendue obligatoire par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) pour assurer l'information des usagers, s'est fréquemment élargie à des services beaucoup plus étendus, visant à répondre de manière personnalisée aux besoins diversifiés des personnes en cours d'insertion professionnelle. Ainsi, l'expérience de l'association Voiture & Co, créée en 1998 à Nanterre pour proposer un covoiturage régulier aux étudiants de l'université, a débouché sur la création d'une



Les transports à la demande se développent dans certaines communes comme à Montreuil. Ici, un service adapté aux besoins spécifiques des personnes âgées.

maison des transports, dont la vocation est beaucoup plus étendue, puisqu'il s'agit de répondre aux besoins de mobilité de tous les usagers du quartier du Petit Nanterre et au-delà, de la commune dans son ensemble. Pour les populations en difficultés, la maison des transports offre un conseil en mobilité adapté et des ateliers d'orientation urbaine [ARENE, 2006].

Le bilan de ces nouveaux dispositifs davantage axés sur la mobilité individuelle reste difficile à dresser, sans parler de l'évaluation de leur efficacité qui n'est même pas ébauchée. Si les services de transports à la demande ont fait l'objet d'études, les tentatives d'état des lieux et de bilan quantitatif peinent à suivre une réalité hautement évolutive.

Alors que la «mise en mouvement» des pauvres paraît s'affirmer dans les politiques publiques comme un outil important de leur insertion professionnelle et sociale, il semble toutefois

nécessaire de réfléchir au sens de ces politiques et aux conditions de cette mise en mouvement. Dans certains cas, l'aide à la mobilité peut être le déclencheur d'un processus d'insertion professionnelle et sociale et il faut, évidemment, la favoriser. Dans d'autres cas, surtout si l'encouragement à se déplacer devient injonction à être mobile, le risque est grand de fragiliser des individus dont une partie importante des ressources est tirée de la proximité. La mobilité représente un «coût» rarement pris en compte dans les recommandations politiques axées sur l'augmentation de la capacité des ménages pauvres de se déplacer. En matière de déplacements, ce coût est d'abord financier, car l'accès aux transports, notamment à l'automobile, représente une charge souvent incompatible avec le budget des ménages pauvres. Mais ce coût peut être d'un autre ordre, familial ou social, lorsque la mobilité amène à renoncer à des ressources centrées sur le territoire local.

Références bibliographiques

- ARENE, «La maison des transports de Voiture & Co, un service de proximité pour une mobilité durable», fiche d'information, 2006.
- ARENE, *État des lieux et perspectives de développement du transport à la demande en Île-de-France*, rapport d'étude, 2007.
- ASCHER François, «Les mobilités et les temporalités, condensateurs des mutations urbaines», dans Bonnet Michel, Desjeux Dominique (dir.), *Les territoires de la mobilité*, Puf, Paris, 2000.
- BACQUÉ Marie-Hélène, FOL Sylvie, «L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction», *Revue Suisse de Sociologie*, vol. 33-1, p. 89-104, 2007.
- BERGER Martine, BEAUCIRE Francis, «Mobilité résidentielle et navettes. Les arbitrages des ménages d'Île-de-France», dans Lévy Jean-Pierre, Dureau Françoise, (dir.), *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- BERGER Martine, *Les périurbains de Paris*, Éditions du CNRS, Paris, 2004.
- CASTEX Élodie, *Le Transport à la Demande (TAD) en France : de l'état des lieux à l'anticipation*, thèse de doctorat, université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2007.
- CERTU, *Services à la mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Bilan exploratoire des méthodologies et des outils de mesure*, coll. Rapports d'étude du Certu, 2005.
- COUTARD Olivier, DUPUY Gabriel, FOL Sylvie, «La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile?», *Espaces et Sociétés*, n° 108-109, p. 155-176, 2002.
- COUTARD Olivier, DUPUY Gabriel, FOL Sylvie, *Les aides à l'automobilité des pauvres dans une perspective de développement urbain durable*, rapport pour le Pidud-CNRS, 2006.
- DIV, *Mémento pour la réalisation du volet déplacement dans un contrat de ville*, Div, Paris, 1993.
- ESTERLE-HEDIBEL Maryse, *Sur la route de l'insertion*, La documentation Française/direction à la Sécurité et à la circulation routières, Paris, 1998.
- FOL Sylvie, *Mobilité des pauvres et rapports au territoire*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2005.
- FOL Sylvie, COUTARD Olivier, DUPUY Gabriel, «Transport policy and the car divide in the UK, the US and France : beyond the environmental debate», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31-4, p. 802-818, 2007.
- HARZO Christian, *Mobilité des populations en difficultés : connaissance des besoins et réponses nouvelles*, document de synthèse, Div et ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 1998.
- KAUFMANN Vincent, BERGMAN Manfred Max, JOYE Dominique, «Motility : Mobility as Capital», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28.4, p. 745-56, 2004.
- LE BRETON Éric, «Nouveaux problèmes de mobilité, nouveaux acteurs ? L'aide à la mobilité dans le secteur de l'insertion sociale et professionnelle», in Orfeuil J.-P., (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, Éditions de l'Aube, 2004.
- LE BRETON Éric, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Armand Colin, Paris, 2005.
- LÉVY Jacques, «Les nouveaux espaces de la mobilité», dans Bonnet M., Desjeux D. (éd.), *Les Territoires de la mobilité*, Puf, Paris, p. 155-170, 2000.
- MIGNOT Dominique, ROSALES-MONTANO Silvia, *Vers un droit à la mobilité pour tous. Inégalités, territoires et vie quotidienne*, la documentation Française, Puca, 2006.
- MOTTE Benjamin, *La dépendance automobile pour l'accès aux services aux ménages en grande couronne francilienne*, thèse de doctorat, université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2006.
- ORFEUIL Jean-Pierre (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, Éditions de l'Aube, 2004.
- RÉMY Jean, «Métropolisation et diffusion de l'urbain : les ambiguïtés de la mobilité», dans Bonnet Michel, Desjeux Dominique (éd.), *Les Territoires de la mobilité*, Puf, Paris, p. 171-188, 2000.
- RÉMY Jean, VOYÉ Liliane, *La ville : vers une nouvelle définition*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- WENGLANSKI Sandrine, «Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France», in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 539-550, 2004.

Le développement local face aux inégalités de richesse

Pascale Leroi
Laure Thévenot
IAU île-de-France



A. Reibard/IAU idf

Afin de réduire les inégalités territoriales, le développement économique constitue un levier d'action. Ici, un ouvrier dans le centre de transfert Écobouteille, Rungis.

Première destination touristique au monde, premier bassin d'emploi européen, l'Île-de-France concentre 21,8 % des emplois français, un tiers des cadres, 18,6 % des habitants vivant en France, bénéficie de 22 % des revenus et réalise plus de 28 % du PIB national. Espace de richesse, elle est aussi le lieu où s'exacerbent les inégalités socio-économiques.

Un espace régional traversé d'inégalités économiques et sociales

Dans un contexte d'excellence, les acteurs locaux sont confrontés à deux grands types d'inégalités spatiales, économiques et sociales, les incitant à engager des actions dans le domaine du développement économique et de l'insertion des actifs pour assurer une certaine cohésion sociale.

Le premier groupe d'inégalités concerne les systèmes productifs locaux. La région offre un paysage économique polarisé – 75 % de l'emploi francilien se localise sur seulement 110 communes –, discontinu et contrasté, avec une forte variabilité des densités d'emploi, des fonctions économiques et des niveaux de revenus et de qualification de la population selon les territoires.

Le deuxième type d'inégalités touche la population active. En dépit du recul du chômage, les phénomènes de précarité, d'exclusion durable du marché du travail se sont amplifiés, sous l'effet d'une restructuration de l'économie et d'une recomposition des emplois conduisant à

Afin d'illustrer les orientations politiques et les stratégies de développement local mises en place pour lutter contre les inégalités territoriales, nous sommes allés à la rencontre du terrain. À travers six interviews, élus et acteurs locaux ont pointé cohérence régionale et impact local, forces et faiblesses, limites et apports des actions de solidarité territoriale.

des difficultés de reconversion, la nature des postes créés étant éloignée de celle des postes disparus. Ces transformations de l'appareil productif se sont accompagnées d'une plus grande fragmentation des emplois peu qualifiés dans les temps de travail (temps partiels, horaires décalés...) et dans l'espace, avec une dispersion accrue de ces emplois dans les zones périphériques, moins bien desservies par les transports en commun. Cette déconcentration rend plus complexe l'accessibilité à l'emploi des populations peu qualifiées et à bas revenus [LEROI et THÉVENOT, 2007].

Miser sur l'interdépendance territoriale pour favoriser l'action collective

Les enjeux varient donc sensiblement d'un territoire à l'autre, en fonction des dynamiques sous-jacentes à leur système productif et à leur configuration sociale. Dans tous les cas, les élus sont directement interpellés par les besoins de leurs entreprises et de leur population. Ils ont un rôle essentiel à jouer pour «corriger» les déséquilibres locaux, favoriser l'innovation sociale et le développement local.

La difficulté, outre la prégnance du contexte économique et politique national, est sans aucun doute de dépasser les limites du territoire légitime – un écueil sérieux dans une région composée de 1 300 communes –, pour intervenir avec efficacité dans des domaines où les interrelations sont incontournables. Le fonctionnement du système économique souligne la nécessaire interdépendance entre les

territoires : de nombreux pôles d'emploi affichent une spécialisation ; la majorité des personnes en emploi travaillent dans une autre commune que leur lieu de résidence ; les revenus créés à un endroit seront pour une grande partie consommés ailleurs ; certains territoires perdent des emplois, tandis que d'autres en gagnent, souvent dans des fonctions et niveaux de qualification différents...

Que ce soit en matière d'attractivité économique, d'accès à l'emploi ou à la formation, nombre d'initiatives sont donc à penser à l'échelle d'un grand bassin d'emplois ou, tout au moins, de sous-zones dépassant les limites administratives. Dans un contexte décentralisé, la recherche de partenariats entre collectivités territoriales, acteurs locaux, entre public et privé, devient un passage obligé pour trouver des solutions au développement local.

Quelles stratégies pour assurer un développement qui profite aux habitants ?

«Le développement territorial n'est pas soluble dans la seule question de la création de richesse par les systèmes productifs locaux.» Par ces mots, Laurent Davezies [2008] souligne que le territoire n'est pas seulement un facteur de production, il est aussi le support d'une population pour laquelle le développement se décline en termes de revenus, d'emplois, de formation et d'aménités urbaines. La dissociation entre lieu de travail, lieu de résidence et lieu de consommation génère des flux de revenus entre territoires, qui ont des implications fortes sur leur développement. Dans cette circulation, certains territoires sont perdants. C'est le cas souvent cité de Plaine Commune, dont le dynamisme économique peine à profiter à ses habitants : les revenus des résidents sont faibles et ne génèrent pas d'effet multiplicateur sur l'emploi tourné vers les ménages. En effet, les entreprises relocalisées sur Plaine Commune sont venues avec leurs salariés. Les emplois véritablement créés sont, pour partie, restés inaccessibles à la population et le taux de chômage demeure nettement plus élevé qu'ailleurs. La question centrale reste celle de l'accès à un emploi stable pour les résidents. Mais le redéploiement de Plaine Commune est encore récent et ses effets sur la montée des services destinés aux nouveaux salariés, par exemple, ne se fait que progressivement.

Le développement territorial s'inscrit, en effet, dans le temps long et s'appuie à la fois sur des stratégies d'attractivité des entreprises et des ménages, et sur la mise en place de dynamiques favorisant l'accès aux emplois. Pour les secteurs en difficulté sociale, le défi de l'attractivité résidentielle suppose, pour partie, une

transformation du tissu urbain. Les opérations de renouvellement urbain sont sans aucun doute des occasions à saisir pour introduire plus de mixité sociale dans ces secteurs. Les communes peuvent aussi y trouver un moyen d'aider les entreprises nouvellement implantées à loger sur place leurs salariés.

Dans la recherche d'un meilleur accès à l'emploi, les collectivités locales (communes, intercommunalités) peuvent jouer sur le rapprochement entre acteurs pour l'emploi (PLIE, missions locales, ANPE...) et entreprises implantées sur leur territoire. L'intervention des institutions publiques reste essentielle, notamment pour la main-d'œuvre la moins qualifiée ou la plus éloignée de l'emploi, que ce soit par le développement d'actions de formation, l'aide à la création d'emplois durables, l'amélioration de la mobilité des personnes ou de leur vie quotidienne (logement, garde d'enfants...).

Nous avons voulu illustrer cette problématique du développement local et cette recherche de partenariat, à travers les actions menées par :

- deux territoires, Plaine Commune et la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, qui tentent d'allier développement économique et cohésion sociale,
- une mission locale d'insertion,
- un programme de réussite éducative,
- la chambre syndicale de travaux publics de Seine-et-Marne,
- la Région Île-de-France, qui œuvre à l'attractivité de l'Île-de-France dans la recherche d'un développement territorial profitant à tous.



Sur certains territoires, l'aide à la création d'emplois durables permet d'allier développement économique et cohésion sociale.

Références bibliographiques

- DAVEZIES Laurent, *La république et ses territoires*, Éd. du Seuil, Paris, 2008.
- LEROI Pascale et THÉVENOT Laure, «L'emploi peu qualifié en Île-de-France, localisation et spécificités locales», *Note rapide* n° 429, mai 2007, laurif.



J.-L. Comlier / Le Bar Floreal, photographie/CRIF

Interview

Daniel Brunel est vice-président du conseil régional d'Île-de-France, chargé de la formation professionnelle, du développement économique et de l'emploi depuis 1998. La Région a lancé, en 2008, une nouvelle démarche de contractualisation pluriannuelle avec ses partenaires locaux : le pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique. Entretien sur un dispositif en pleine évolution.

Les « pactes » : une impulsion régionale pour l'emploi et la formation

Les Cahiers – Comment est née l'idée des pactes ?

Daniel Brunel – La Région a mis en place des dispositifs relevant de ses compétences en matière d'emploi, de développement économique, de formation et d'insertion. Mais un ensemble de dispositifs ne fait pas une politique régionale. Il faut qu'ils s'intègrent dans une vision globale qui anticipe les mutations économiques et tienne compte de la diversité des territoires et des publics. Nous avons décliné les objectifs de la région à travers trois documents phares, le SRDE⁽¹⁾, le volet emploi et formation du Sdrif⁽²⁾ et le schéma régional des formations. Le fil rouge de notre action est de chercher à résorber les inégalités en cessant d'opposer et de mettre en concurrence des territoires et des hommes. La région souffre d'un émiettement des pouvoirs locaux. Il nous faut, par le dialogue, trouver des territoires de projet pertinents qui puissent favoriser les dynamiques économiques et sociales tant locales que régionales, dans le respect de l'environnement. À cette fin, nous avons instauré avec cette proposition de pactes une nouvelle démarche de contractualisation pluriannuelle, qui tient compte de la diversité des territoires, et coordonne le savoir-faire de tous les acteurs locaux traitant de formation, d'insertion ou d'emploi.

L. C. – Comment les territoires sont-ils ciblés ? Quels sont les acteurs éligibles à cette contractualisation ?

Où en est la démarche aujourd'hui ?

D. B. – Le pacte vise au développement de territoires qui recouvrent des secteurs fragiles, en mutation, ou dont le dynamisme ne profite pas à la population locale. Il faut se placer dans une dynamique territoriale d'ensemble et œuvrer à ce que le développement économique, via notamment le renforcement du tissu des PMI-PME, puisse profiter aux publics éloignés de l'emploi. Il ne s'agit pas de se limiter à une logique d'insertion. Les porteurs des pactes peuvent être des intercommunalités – c'est le cas à Plaine Commune –, une maison de l'emploi⁽³⁾, comme c'est envisagé à Nanterre, un GIP⁽⁴⁾... Nous travaillons actuellement sur la coélaboration d'une dizaine de pactes territoriaux dans la région. Tous les départements sont représentés. Une démarche est lancée autour du pôle d'Orly, portée par les départements du Val-de-Marne et de l'Essonne. Ce devrait être le premier pacte interdépartemental. Le pacte de Roissy est en discussion avec le groupement

d'intérêt public sur l'emploi, les trois départements de Seine-Saint-Denis, de Seine-et-Marne et du Val-d'Oise, et l'État. La plate-forme sera amenée à dynamiser et à structurer la démarche sur un territoire élargi.

En Seine-Saint-Denis, deux autres pactes sont en cours d'élaboration avec les communautés d'agglomération de Plaine Commune et celle de Clichy-Monfermeil.

En Seine-et-Marne, outre Roissy, nous avons impulsé la constitution d'un GIP avec l'État et les collectivités locales au sud du département, autour de Fontainebleau et Nemours, sur un secteur qui rencontre de grandes difficultés pour reconstituer le tissu économique et requalifier le territoire en responsabilisant les entreprises. Le pacte vise à étendre l'action du GIP. Dans les Yvelines, une discussion est en cours avec l'ensemble des communautés de communes de Seine aval.

Dans les Hauts-de-Seine, on a acté le principe d'un pacte avec la maison de l'emploi de Nanterre. L'idée est d'élargir le territoire vers Rueil-Malmaison, où existe également une maison de l'emploi et, aussi, vers le bassin d'emploi de La Défense.

Dans l'Essonne, nous travaillons avec la CA⁽⁵⁾ «Les Lacs de l'Essonne», notamment sur la requalification de la zone d'activité de Grigny, avec de gros problèmes fonciers à la clé. Des synergies sont peut-être à trouver avec la CA d'Évry qui n'est pas loin.

Il s'agit, dans chaque cas, de mutualiser les intelligences et les savoirs et pas seulement les moyens, de favoriser de nouvelles synergies, l'émergence de dynamiques sur des territoires élargis, plus forts. Ce n'est pas du repliement territorial. Ainsi, une partie du territoire de Val de France chevauche la plate-forme de Roissy : il faut marier, mixer, restructurer... Ce travail, qui nécessite de s'adapter à chaque contexte, est forcément évolutif. Nous avons pour ambition d'initier cinquante pactes d'ici 2010 en Île-de-France.

L. C. – Comment vont se dérouler les pactes sur le terrain ?

D. B. – Il y a un phasage incontournable : poser un diagnostic, définir une stratégie, un plan d'actions, le mettre en œuvre, puis procéder à son

(1) Schéma régional de développement économique.

(2) Schéma directeur de la Région d'Île-de-France.

(3) Voir site www.ville-emploi.asso.fr

(4) Groupement d'intérêt public.

(5) Communauté d'agglomération.

évaluation. Il ne s'agit pas de faire un énième diagnostic – nous avons déjà acquis une vision régionale de la place de chaque territoire dans l'ensemble régional à travers le Sdrif ou le SRDE –, mais d'affiner la connaissance de chacun d'eux et d'évaluer leurs besoins, auxquels le plan d'action du pacte s'efforcera de répondre. J'ai deux exigences : démarrer et n'oublier personne. Les territoires et leurs populations ne peuvent attendre ce que seront demain les préconisations des différentes chartes ou encore du Sdrif. Il nous faut travailler dès maintenant sur des projets territoriaux partagés par le plus grand nombre avec le plus de partenaires possibles : les entreprises, les institutions, les chambres consulaires, les acteurs de la formation, de l'insertion et de l'emploi. Il faut intégrer les actions sur les domaines de l'éducation, l'insertion, l'accès à l'emploi, les mutations économiques, la recherche, l'innovation, l'éco-région... et éviter la dichotomie permanente des approches. Naturellement, le pacte s'articule avec les autres travaux de programmation régionaux (CPER⁽⁶⁾, programmation des fonds européens, contrats particuliers avec les départements, conventions de renouvellement urbain dans le cadre de l'Anru⁽⁷⁾, travaux du Sdrif...).

L. C. – **Comment positionnez-vous votre action par rapport à l'État sur l'emploi ou les «banlieues» ?**

D. B. – J'attends avec impatience le plan banlieue de Fadela Amara, parce que les problèmes perdurent. La Région peut contribuer à mener des actions fortes. Elle consacre déjà beaucoup d'argent à l'insertion, la formation, au développement économique, aux transports. Les pactes sont une des réponses possibles aux problèmes des banlieues et de l'emploi. Il faut trouver des synergies avec les maisons de l'emploi et de la formation mises en place par l'État en les insérant dans des réflexions sur des territoires plus vastes, en intégrant des dimensions économiques et environnementales. Que peut faire une maison de l'emploi dans un territoire dépourvu en offre d'emplois, sinon une mission sociale ? Bien sûr, la Région aide à leur financement, mais il faudrait que l'État participe aussi à des projets territoriaux plus vastes par le biais des pactes. Il n'est pas question de faire à la place de l'État, mais de faire ensemble avec tous les partenaires.

L. C. – **Qui va piloter ces pactes ? Comment seront-ils financés ?**

D. B. – Actuellement, la priorité c'est le projet du territoire. La Région initie la démarche des pactes, il reviendra à chaque territoire de structurer sa gouvernance. Il n'est pas question d'instaurer une coprésidence État-Région. Il existe



actuellement de nombreuses structures : il ne s'agit pas non plus de rajouter une strate aux strates existantes. Il va falloir faire preuve d'imagination, innover des gouvernances partagées à géométrie variable selon les territoires. On ne peut plus continuer à travailler chacun dans son pré carré. La Région ne sera pas à la marge, elle sera cofinanceur. Une chose est sûre, il faut rassembler le plus de partenaires possibles qui soient contributifs financièrement.

Nous avons lancé plusieurs chantiers imbriqués qui auront des retombées territoriales en matière de financement : nouveaux critères d'affectation des aides ; constitution d'un fonds régional qui puisse être alimenté par la Région, l'État et les entreprises ; conférence des financeurs de l'apprentissage ; adaptation des cahiers des charges des marchés dans le domaine de la formation.

Ces pactes, c'est du «prêt-à-porter» inscrit dans une vision régionale dynamique. Si nos dispositifs ne sont pas adaptés, on les bougera. Le rôle de la Région c'est d'harmoniser les projets des différents territoires, de capitaliser et échanger sur les expériences des uns et des autres, et de catalyser les énergies des différents acteurs pour trouver ensemble des solutions. Il faut mettre les compétences des uns et des autres au profit des territoires et de leurs habitants.

Propos recueillis par Mariette Sagot
et Laure Thévenot

(6) Contrat de projets État-Région.

(7) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Un centre de formation des apprentis aux métiers de l'aérien, subventionné par la Région, dans l'Essonne.

»Les dispositifs doivent s'intégrer dans une vision globale qui anticipe les mutations économiques et tienne compte de la diversité des territoires et des publics. Il faut chercher à résorber les inégalités en cessant d'opposer et de mettre en concurrence des territoires et des hommes pour mutualiser les intelligences et les savoirs sur des territoires élargis, plus forts.«



Interview

Dominique Braye est président de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (Camy) et sénateur des Yvelines. Le développement économique, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville font partie des compétences de la Camy, qui regroupe douze communes et 84 000 habitants. Le projet de la Camy vise à redynamiser ce territoire marqué par des difficultés économiques et sociales.

L'intercommunalité, un moteur dans la solidarité territoriale et sociale

Les Cahiers – Votre territoire a bénéficié de nombreuses politiques de solidarité : politique de la ville, rénovation urbaine, politique européenne. Comment vous êtes-vous impliqués dans ces dispositifs ?
Dominique Braye – Nous avons mis ces dispositifs au service d'un projet de territoire. Nous avons été précurseurs sur les questions de restructuration urbaine, de cohésion sociale et de gestion urbaine de proximité ! Nous n'avons pas attendu l'Anru⁽¹⁾ et l'Acse⁽²⁾ pour comprendre qu'il fallait lier l'urbain et le social. Il a fallu adapter les procédures, quelquefois très rigides, à la réalité de notre territoire et combler les «trous» pour élaborer un projet global, cohérent, qui n'oublie aucun quartier et ne laisse personne de côté.

La Camy accompagne les politiques de solidarité, en exerçant en premier lieu ses compétences en matière d'équilibre social de l'habitat. Nous avons mis en place un programme local de l'habitat intercommunal, dont la révision actuelle devrait aboutir fin 2008. Il complète et articule les procédures menées dans le cadre de la rénovation urbaine pilotée par l'Anru, et de la politique de la ville, sous l'égide de l'Acse. Pour le développement du territoire nous intervenons sur tous les domaines, y compris celui de l'activité économique et de l'emploi. Concrètement, dès 1995, nous avons concentré nos efforts sur le renouveau de Mantes-la-Jolie en intervenant massivement tant sur le centre-ville de Mantes-la-Jolie que sur le Val-Fourré⁽³⁾. Nous ne pouvions nous en sortir que si ce bateau amiral, qui est notre ville-centre et qui représente plus de 50 % de la population, retrouvait son attractivité et son rayonnement. Une des priorités de notre politique a été de faire autant pour les habitants de la Zup⁽⁴⁾ que pour les autres. Ainsi, quand un candélabre est posé en centre ville, nous faisons de même au Val-Fourré...

En matière de solidarité intercommunale, la Camy a décidé de «communautariser» les équipements publics structurants de la ville centre – patinoires, stade nautique... – pour soulager les communes de leur gestion. Nous avons ainsi engagé la construction de nouveaux équipements emblématiques comme l'École nationale de musique, de danse et de théâtre et le pôle aquatique qui sera implanté dans le quartier du Val-Fourré. Ces choix s'intègrent dans une politique d'aménagement très volontariste,

avec notamment la consolidation de la ceinture verte autour de notre agglomération.

L. C. – Comment s'effectue le partage des compétences entre les différents niveaux d'intervention ?

D. B. – Naturellement, ces projets s'opèrent dans le respect des prérogatives communales. L'action sociale est une compétence partagée, mais les politiques de solidarité s'expriment différemment selon l'échelle d'intervention. À la Camy, notre approche est pragmatique : c'est le projet de territoire qui compte. L'habitat et le peuplement sont aussi traités en concertation à l'échelle plus vaste du syndicat mixte du Mantois dont je suis le président. La mission locale pour l'emploi s'occupe des problèmes d'insertion des jeunes sur un périmètre de quarante communes. Vient maintenant se greffer l'OIN⁽⁵⁾,

«Une des priorités de notre politique a été de faire autant pour les habitants de la zone urbaine prioritaire que pour les autres.

Une des réussites de notre démarche, c'est d'avoir traité dans un même projet quatre volets stratégiques : l'économie, la restructuration urbaine, l'habitat, et le social.»

qui s'étend sur cinquante et une communes, de Conflans à l'extrémité ouest des Yvelines. Ce périmètre semble une échelle pertinente pour élaborer des stratégies de développement économique.

L. C. – Quel bilan faites-vous aujourd'hui du chemin parcouru ?

D. B. – Il faut rappeler qu'il y avait sur le Mantois une véritable crise urbaine, sociale et économique. Je crois qu'une des réussites de notre démarche, c'est d'avoir traité ensemble dans un même projet quatre volets stratégiques : l'économie, la restructuration urbaine, l'habitat et donc le peuplement, et le social. Pour rééquilibrer le peuplement, nous avons joué sur la solidarité. Une charte a été signée

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

(2) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

(3) La Zus du Val-Fourré compte 25 000 habitants, le taux de chômage y est de 25,7 %.

(4) Zone à urbaniser en priorité.

(5) Opération d'intérêt national.

avec l'État pour que chacun prenne sa part dans l'accueil des populations en difficultés. Nous avons aussi diversifié l'offre avec des produits pour les populations moins démunies. Il ne s'agit pas de chasser «les pauvres», nous avons un véritable savoir-faire pour les aider dans leurs difficultés, mais de promouvoir la mixité. Dans le quartier sud du Val-Fourré, nous avons, par exemple, lancé une opération de quarante-quatre logements en accession à la propriété, qui a très bien marché. On peut dire qu'on a inventé la maison à 100 000 euros avant M. Borloo. Au Val-Fourré, nous sommes très vigilants sur les attributions de logement social et nous nous appuyons, pour cela, sur nos observatoires du logement privé et social. C'est aussi une des rares opérations Anru où la reconstruction des logements sociaux démolis se fait hors de la commune, grâce à une politique intercommunale de solidarité active.

Sur le volet restructuration urbaine, qui concerne tous les quartiers sensibles de l'agglomération, notre action s'est concentrée, compte tenu de son importance, sur le Val-Fourré, avec pour objectif de faire de ce quartier un quartier dans la ville. Les extensions (construction de l'hôpital, développement de la zone franche, installation du pôle aquatique) ont été planifiées au-delà du Val-Fourré, avec l'idée de réintégrer physiquement le quartier dans la ville. La construction d'un hôtel de quatre-vingts chambres et d'une série de logements est prévue à l'entrée du quartier. La circulation automobile a aussi été modifiée. D'autres projets à l'étude – zone d'urbanisation de Mantes-la-Jolie à Rosny-sur-Seine – vont dans ce sens.

Le volet social s'est appuyé sur un copilotage solide entre communauté d'agglomération et communes. On a souhaité que chaque quartier dispose d'équipements comme les centres d'animations et de services publics de proximité (mairie annexe). Au Val-Fourré, la Camy a installé un service logement, une mission locale, des écrivains publics...

Mais le volet économique reste notre point faible. C'est pour cette raison que la Camy s'est engagée dans l'OIN. Nous avons pris des engagements en termes de logements à construire, l'État doit tenir les siens sur le développement des infrastructures et des activités économiques, pour stimuler l'emploi sur place. Il faut développer les liaisons de transport entre pôles d'emplois. Nous avons fait de gros efforts sur les liaisons bus à destination de Saint-Quentin-en-Yvelines, Paris-La Défense, Cergy-Pontoise et Versailles. Côté Région, la fréquence des trains vers Saint-Lazare devrait s'accroître fin 2008. Des choses avancent, mais la Camy sera particulièrement vigilante à l'instauration de ren-

dez-vous réguliers avec nos partenaires pour faire le point sur l'avancement des projets.

L. C. – Sur ce volet économique, comment contribuez-vous à l'intégration professionnelle des populations les moins qualifiées ?

D. B. – Nous nous appuyons sur tous les dispositifs existants et pertinents pour ramener les jeunes vers l'emploi avec l'aide des missions locales : chantiers d'insertion, école de la deuxième chance (qui s'ouvrira à la rentrée 2008)... Je suis en train d'étudier les contrats d'avenir annoncés dans le plan «Espoir banlieues». On organise également des bourses de l'emploi, où l'on fait se rencontrer quelques centaines de jeunes sélectionnés et formés par les missions locales et une soixantaine d'entreprises. Des actions ont été menées en partenariat avec les professionnels du secteur de l'automobile et des organismes de formation comme l'Afpa (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). Deux structures ont, par ailleurs, vocation à développer des liens avec le monde de l'entreprise, l'Agence de développement de la Seine aval et le comité d'expansion économique, pour stimuler le développement des activités et de l'emploi.

Notre territoire a énormément progressé depuis 1995. Et ce n'est pas fini. La création d'un pôle universitaire, d'un centre des congrès va aussi participer au changement de l'ambiance dans notre ville et à notre attractivité tant résidentielle qu'économique.

Propos recueillis par Brigitte Guigou,
Matthias Kaldi et Mariette Sagot



Le projet de rénovation urbaine du quartier du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie a permis une opération en accession à la propriété à prix maîtrisés.



Interview

Patrick Braouezec est président de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, la plus peuplée de l'Île-de-France.

Plaine Commune comprend huit communes : Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse, soit 335 000 habitants.

Les compétences de la communauté d'agglomération se sont régulièrement étendues. Ainsi, en 2004, il lui revient l'intégralité des compétences aménagement (y compris le transfert du droit des sols et du foncier), habitat et les volets insertion-emploi des actions de développement économique. S'y ajoutent, en 2005, la politique de la ville et, en 2006, le contrat urbain de cohésion sociale, les études de développement économiques, les schémas directeurs et la promotion du territoire.

Le positionnement géographique de ce territoire aux portes nord de Paris, qui connaît un renouveau économique, mais une situation sociale toujours difficile, lui confère un rôle stratégique.

Plaine Commune : valoriser les chartes Entreprise-Territoire

Les Cahiers – **Vous tablez sur une coopération active des entreprises pour développer le territoire et rendre les emplois créés accessibles aux habitants de Plaine Commune. Quel bilan tirez-vous des chartes Entreprise-Territoire que vous avez initiées ?**

Patrick Braouezec – Toutes les politiques que nous avons initiées s'inscrivent dans le temps. Ce dispositif est récent. Les premières chartes Entreprise-Territoire ont été signées en mars 2005. Quatre-vingt-cinq entreprises y ont adhéré depuis, elles représentent plus de 26 000 emplois, soit le quart de l'emploi total du secteur. C'est très significatif. Le bilan réalisé à l'automne dernier recensait 1 300 recrutements à destination des populations locales.

Il y a autant de chartes que d'entreprises signataires et chaque charte est conclue pour trois ans. Cinquante chartes doivent être renouvelées d'ici à la fin de l'année. Ce sera l'occasion de dresser un bilan individuel et de déterminer de nouveaux objectifs pour les trois années à venir. D'ici à la fin 2008, une dizaine d'entreprises nouvelles devraient s'impliquer dans la démarche. Au-delà des recrutements en faveur des habitants, de nombreuses actions développent les liens écoles-entreprises. C'est ainsi qu'en février 2008, 600 collégiens ont été accueillis dans 150 entreprises du territoire. C'est l'occasion pour ces jeunes d'être reçus par des cadres qui leur présentent leurs métiers, mais aussi de découvrir l'univers de l'entreprise. Cela ouvre des perspectives de connaissance mutuelle et de collaborations plus régulières. Par ailleurs, on systématise les rencontres directes entre les demandeurs d'emploi et les recruteurs, sous des formes diverses. L'ANPE, les Asse-dic et l'ensemble des partenaires de la maison de l'emploi sont pleinement mobilisés pour contribuer à la réussite de ces actions et s'engagent également dans l'organisation des recrutements dans des métiers en tensions (santé, BTP, hôtellerie).

L. C. – Menez-vous des actions en faveur de la création d'entreprises ou de métiers peu qualifiés qui soutiennent un développement endogène du territoire ?

P. B. – Saint-Denis, La Courneuve et Stains ont créé en 1998, la Maison d'initiative économique locale, dont le périmètre d'action a été

élargi à l'ensemble des villes de Plaine Commune en 2004. Cette structure à deux objectifs : accompagner le développement de la très petite entreprise et coordonner les actions favorisant la création d'entreprise. Les TPE (moins de dix salariés) représentent 90 % des entreprises du territoire. Plaine Commune a, par ailleurs, été la première collectivité à signer une convention territoriale avec la Région Île-de-France en 2005 pour développer des actions favorisant l'économie sociale et solidaire sur le territoire. De nombreuses initiatives ont permis la mise en place d'un salon international pour un commerce équitable, tous les deux ans, et d'un réseau d'entreprises d'insertion qui a contribué au développement de services à la personne. Plaine Commune comprend aussi quatre zones franches urbaines (ZFU), situées à La Courneuve, Stains, Épinay-sur-Seine et, dans un cadre intercommunal, à Aubervilliers. Le démarrage

« Plaine Commune a, par ailleurs, été la première collectivité à signer une convention territoriale avec la Région Île-de-France en 2005 pour développer des actions favorisant l'économie sociale et solidaire sur le territoire. »

« Plus de 200 entreprises se sont implantées en ZFU, avec une progression globale de l'emploi sur quatre ans dans ces secteurs de 38 %. Les retombées commencent à être significatives pour les habitants. »

économique a été long dans ces quartiers, du fait de l'absence d'offre immobilière adaptée. Plus de 200 entreprises se sont implantées en ZFU, avec une progression globale de l'emploi sur quatre ans dans ces secteurs de 38 %. Les retombées commencent à être significatives pour les habitants.

Pour favoriser l'insertion des publics en difficultés, nous systématisons aujourd'hui les clauses d'insertion dans les marchés publics passés sur notre territoire, tels les chantiers Anru⁽¹⁾. L'objectif est de générer 200 postes de travail par an dans les trois prochaines années par ce biais. L'entreprise s'engageant dans ces clauses prévoit en général que 10 % des heures travaillées soient consacrés à des emplois d'insertion. La communauté accompagne les entreprises dans la mise en œuvre de leurs engagements, favorise le contact avec les jeunes et assure un

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

suivi des personnes employées dans ce cadre. On cherche à créer les conditions pour que ces missions perdurent de chantier en chantier.

L. C. – Plaine Commune est en discussion avec la Région Île-de-France sur la mise en place d'un pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique. Où en est ce dispositif et qu'en attendez-vous ?

P. B. – Nous achevons actuellement le diagnostic préalable à la signature d'un pacte. Le plan d'action est en cours d'élaboration et sera finalisé pour octobre 2008. Le département de la Seine-Saint-Denis a fait part de sa volonté d'être partie prenante du projet.

De nombreuses consultations sont engagées pour contribuer à une «élaboration partagée». Les acteurs de la maison de l'emploi du territoire de Plaine Commune sont bien évidemment étroitement associés. Ce pacte vise à décliner à l'échelle de Plaine Commune les objectifs du schéma régional de développement économique auquel la communauté d'agglomération a largement contribué en 2007. Il doit permettre de mieux coordonner l'action de tous les acteurs, au bénéfice non seulement du développement des entreprises, mais aussi de la formation et de l'emploi des populations résidentes sur notre territoire. Nous prévoyons dans ce cadre, entre autres, le financement partagé d'une pépinière technologique, de restructurations de zones d'activités, le développement des formations en alternance ainsi que des formations de courte durée d'adaptation à l'emploi. Le pacte est triennal avec une actualisation annuelle.

L. C. – Quel bilan faites-vous de l'intercommunalité sur le développement local ? Comment réagissez-vous face aux propositions des rapports Planchou et Dallier sur le Grand Paris ?

P. B. – Notre intercommunalité est un exemple qui pourrait servir de matrice. La future métropole parisienne ne doit pas être l'extension de la capitale aux 29 villes limitrophes ou aux trois départements de la petite couronne. Cette vision crée de la marginalité en donnant toujours plus de valeur foncière et immobilière au centre et en rejetant les plus pauvres dans la périphérie. Je défends l'idée du polycentrisme, c'est-à-dire la création de plusieurs lieux de centralité en Île-de-France. La région aurait alors la forme d'une marguerite composée de sept ou huit pétales autour du pôle parisien, tous à égalité. Chaque entité s'occuperait, dans le cadre d'une intercommunalité, de transports, d'aménagement et de développement économique et se constituerait autour d'un point fort, comme le stade



Le pacte intercommunal pour l'emploi, la formation et le développement économique décliner les objectifs du schéma régional de développement économique sur Plaine Commune.

de France à Saint-Denis, pour que les habitants puissent s'identifier à un territoire qui va bien au-delà de leur commune ou leur cité.

En ce qui concerne le périmètre de ces pôles, il va sans dire que rien ne doit se faire sans les maires et les populations. Mais on peut imaginer à l'ouest un pôle autour de la Défense et de Boulogne jusqu'à Versailles ; à l'est, Montreuil, Fontenay... ; au sud, Ivry-Vitry-Orly-Créteil ; un pôle autour de la vallée de la Bièvre, etc. Sans oublier bien sûr le pôle Plaine Commune-Plaine de France au nord de Paris. Soit toute la banlieue dense, villes nouvelles comprises.

Propos recueillis par Méлина Cohen-Setton (Plaine Commune) et Mariette Sagot



Quatre-vingt-cinq entreprises ont, à ce jour, signé des chartes Entreprise-Territoire. 1 300 résidents locaux ont bénéficié d'un recrutement dans ce cadre.



Interview

Karine Beauvue est directrice de la mission intercommunale pour l'insertion des jeunes (MIJ) d'Épinay-sur-Seine – Saint-Ouen – Villetaneuse – L'Île-Saint-Denis. Ce territoire de Seine-Saint-Denis comprend 113 000 habitants, dont plus de 15 000 jeunes de 16 à 25 ans. La mission locale s'adresse aux jeunes déscolarisés et les aide à construire leur projet de vie en mobilisant les acteurs nécessaires. Elle reçoit plus de 4 000 jeunes par an. Pour les accompagner, quarante salariés travaillent au sein de la mission locale, structure cofinancée par les communes, l'État, la Région, l'Europe et le département.

Une mobilisation partenariale pour rapprocher jeunes et entreprises

Les Cahiers – Comment concevez-vous votre rôle ?

Karine Beauvue – Notre mission première est l'écoute, l'information et l'orientation des jeunes qui poussent notre porte. La mission intercommunale d'Épinay a été créée en 1983, c'est une des premières. Elle est aujourd'hui bien identifiée. De nombreux acteurs (ANPE, Éducation nationale, mairies, centres sociaux, maisons de quartiers...) orientent les jeunes vers nous. Un conseiller référent les reçoit en entretien individuel et les suit tout au long de leur parcours. Ensemble, ils établissent un diagnostic à partir duquel le conseiller met en place un parcours d'insertion sociale et professionnelle adapté. Une relation de confiance et une forme de contrat moral vont s'établir. Le référent s'adapte à la situation du jeune, il le conseille sans imposer de solution. D'ailleurs la venue du jeune à la mission locale se fait sur la base du volontariat.

Notre approche est globale. Nous accompagnons le jeune dans son parcours, nous l'aidons à résoudre ses problèmes de santé, de logement, de transport...

Certains cumulent difficultés financières, ruptures affectives, problèmes de santé, voire juridiques. Il faut du temps aux jeunes les plus éloignés de l'emploi pour trouver et assumer un travail. Les jeunes pensent que la mission locale va immédiatement leur trouver un emploi. Ils ne comprennent pas d'emblée l'importance d'une formation pour exercer un métier, même peu qualifié. Construire un parcours réussi suppose de nombreux contacts, d'une dizaine à une centaine selon les cas, le parcours pouvant aller de six à trente-six mois pour certains. Nous devons respecter le rythme du jeune tout en lui apportant les outils nécessaires.

ans, nous nous sommes rendu compte que près de huit jeunes sur dix ne connaissaient pas l'univers de l'entreprise ou en avaient une vision erronée. Nous avons alors monté des ateliers, mis en place des stages en entreprise ou organisé des plateaux techniques dans des centres de formation. Il s'agit d'aider les jeunes à affiner leur projet avant de travailler sur la formation, ou sur l'accès à l'emploi.

L. C. – Comment répondez-vous à la diversité des besoins de votre public ?

K. B. – Nous mobilisons d'abord nos ressources internes : conseillers spécialisés, médecin, assis-

tante sociale, psychologue... Nous nous appuyons bien sûr sur nos partenaires externes : centres de formation, entreprises, ANPE, plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), services de l'État (direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle), conseil régional, département de la Seine-Saint-Denis, direction départementale des Affaires sanitaires et sociales... Plus les relations avec les partenaires sont soutenues et les financements importants, plus les solutions pour l'insertion sociale et professionnelle seront nombreuses.

Notre mission est dotée d'un Espace emploi entreprises structuré autour de huit salariés à plein temps, dont un chargé de mission de l'ANPE et un chargé de relations avec les entreprises, financé par le plan local pour l'insertion et l'emploi. Dans ce cadre, nous mobilisons les outils disponibles au service des projets d'insertion sociale et professionnelle. Par exemple, les jeunes de 16 à 25 ans en phase de rupture peuvent bénéficier d'un accompagnement renforcé, notamment par le biais du «contrat d'insertion dans la vie sociale» (Civis). Ce dispositif d'État permet aussi, selon les situations, d'apporter un soutien financier ponctuel de manière à consolider le parcours d'insertion. Ces aides peuvent financer des déplacements, des modules de formation courts...

Un de nos soucis est d'être au plus proche des besoins des publics. Il y a deux, trois

ans, nous nous sommes rendu compte que près de huit jeunes sur dix ne connaissaient pas l'univers de l'entreprise ou en avaient une vision erronée. Nous avons alors monté des ateliers, mis en place des stages en entreprise ou organisé des plateaux techniques dans des centres de formation. Il s'agit d'aider les jeunes à affiner leur projet avant de travailler sur la formation, ou sur l'accès à l'emploi.

Une partie de notre activité contribue au développement local du territoire. Nous avons ainsi mobilisé les centres de formation implantés sur les quatre communes de la mission. Ils constituent le «groupe opérationnel de formation de

l'ouest de la Seine-Saint-Denis». L'objectif est de valoriser les compétences locales et d'infléchir l'offre de formation. Au-delà de l'utilisation des actions de formation de la Région, nous avons mis en place, en 2007, une quinzaine d'actions territoriales visant à qualifier les jeunes de notre territoire. Dernièrement, nous avons monté un projet de formation sur la petite enfance, secteur où les demandes du public féminin sont importantes et les offres nombreuses. D'autres actions ont aussi été mises en place concernant les métiers de la route (aide pour le permis poids lourd, ambulancier...), du BTP (grutier), de la sécurité, de l'hôtellerie, de l'aide à la personne... Développer notre propre réseau d'entreprises nous permet d'accéder à des offres d'emplois intéressantes et adaptées. Nous procédons alors à des prérecrutements. Ce type de démarche est efficace. Nous travaillons par exemple avec le Medef dans le cadre du programme «un emploi dans ma ville». Autre exemple, le maire d'Épinay, président de notre structure, nous a signalé les besoins d'une grosse entreprise de restauration du territoire. Nous avons alors noué des contacts avec le centre de formation de l'entreprise pour accompagner des jeunes vers ces emplois. Nous sommes aussi impliqués dans les actions développées dans le cadre de chartes locales par le conseil national des missions locales (CNML), le conseil général, Plaine Commune, ou via les clauses d'insertion Anru⁽¹⁾... Mais au regard du temps passé, les résultats ne sont pas probants : les informations ne redescendent pas, les jeunes ont beaucoup de mal à décrocher un entretien et le nombre de postes proposés reste faible.

Nous avons aussi mené un travail de longue haleine sur l'hébergement en direction de notre public, de manière à apporter plusieurs types de réponses : l'urgence, l'hébergement en foyer de jeunes travailleurs ou le logement autonome...

L. C. – Comment voyez-vous l'avenir ?

K. B. – De nombreux changements sont en cours concernant tant le public que nos missions. D'abord, le public. Il s'élargit avec l'arrivée de jeunes de niveau bac ou plus qui peinent à trouver un travail. Il y a aussi un problème «d'accroche» de certains publics. Des jeunes «n'y croient plus», d'autres sont dans des situations de plus en plus dures, comme les jeunes migrants sans papiers ou les jeunes à la rue. Nous constatons une évolution de nos missions. Les financeurs nous demandent d'afficher des résultats quantitatifs de sortie de dispositifs vers l'emploi (PLIE, Civis...). Cette attente est légitime. Mais attention de ne pas nous demander de ne «faire que du chiffre», au détriment de l'accompagnement ! Nous avons des inquiétudes sur la mise en œuvre des contrats d'auto-

mie annoncés dans le cadre du plan «Espoir banlieues» au printemps 2008. Trouver du travail en six mois, cela marche pour certains jeunes mais pas pour tous. Nous craignons les risques de concurrence entre les dispositifs – Civis et contrat d'autonomie notamment – et entre les institutions. On a parfois l'impression que les échelons supérieurs ne s'appuient pas suffisamment sur notre connaissance du terrain. Quand, par exemple, des maisons de l'emploi de Seine-Saint-Denis recrutent un développeur d'apprentissage, ne faudrait-il pas qu'elles consultent les missions locales qui ont déjà créé des postes de ce type ? Il faudrait davantage de concertation, car il y a un énorme travail pour convaincre les entreprises d'embaucher des jeunes venant des quartiers difficiles...

Notre structure a développé depuis 2002 des actions de mobilité internationale : départs au Brésil, en Irlande, en Grande-Bretagne... Le fait que la Région Île-de-France ait reconnu la mobilité internationale comme vecteur d'insertion sociale et professionnelle a été pour nous une reconnaissance du travail en cours. Il y a aussi des domaines que nous négligeons trop en France et qu'il faudrait développer. C'est le cas par exemple des actions en faveur des loisirs (sport, culture...). Pour nous, le bien-être et l'estime de soi favorisent la réussite des jeunes et une insertion dite durable.

Propos recueillis par Brigitte Guigou,
Matthias Kaldi et Laure Thévenot

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Une partie de l'activité de la mission intercommunale pour l'insertion des jeunes contribue au développement local du territoire. L'objectif est de valoriser les compétences locales et d'infléchir l'offre de formation.



O. Pasquier / Le bar Floreal photographie / CRIF

Interview

Véronique Hollebecque est chef de projet dans le service de lutte contre les ruptures éducatives et Jean-Luc Coll assure la coordination des équipes pluridisciplinaires. Le programme de réussite éducative (PRE) de la commune d'Évry (91) a été lancé en 2005 à la suite de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il a pour objectif d'accompagner, de la maternelle jusqu'au terme de leur scolarité, des enfants et adolescents qui présentent des signes de fragilité. L'originalité du programme est de permettre la mise en place d'un suivi individualisé tenant compte de la globalité de l'environnement de l'enfant. En janvier 2008, 113 projets de réussite éducative ont été recensés en Île-de-France pour un budget total de 26 millions d'euros, soit une moyenne de 230 000 euros par projet. Cette même année, le PRE d'Évry a accueilli 371 jeunes (74 % de garçons et 26 % de filles) scolarisés dans certaines des trente-neuf écoles maternelles et élémentaires et dans les cinq collèges publics d'Évry.

Le programme de réussite éducative : un travail partenarial

Les Cahiers – Quelles sont les orientations et le fonctionnement du programme de réussite éducative d'Évry ?

Véronique Hollebecque – La ville s'est engagée dans le programme de réussite éducative en 2005. Le projet a été élaboré en étroite collaboration avec l'inspection académique de l'Essonne. Notre objectif est de prévenir les ruptures éducatives et de remédier aux situations d'enfants et d'adolescents en difficultés d'apprentissage ou de socialisation, qu'ils soient ou non scolarisés dans des écoles ou collèges classés «éducation prioritaire».

Le programme utilise le scolaire comme une «porte d'entrée» pour identifier et traiter l'ensemble des difficultés des enfants : affectives, familiales, de santé, de logement, de déplacement... Nous pensons qu'un accompagnement des enfants hors temps scolaire permet un réinvestissement de leur part sur le temps scolaire. L'enjeu du PRE est de mettre en place un partenariat élargi pour construire, pour et avec chaque enfant et sa famille, un parcours de réussite éducative. On travaille en partenariat avec un grand nombre d'acteurs : les établissements scolaires, l'inspection académique de l'Essonne, les services sociaux du département, les services municipaux, la protection judiciaire de la jeunesse, le centre médico-psychologique, l'association de prévention spécialisée... Concrètement, notre équipe compte huit personnes. Chaque enfant est suivi par un «référént parcours». Il contribue à la mise en place du parcours réussite de l'enfant, fait le lien entre les acteurs et s'assure du bon déroulement et du suivi du parcours.

L. C. – Comment repérez-vous les enfants en fragilité ?

V. H. – Ce sont les acteurs de terrain, essentiellement les enseignants ou les personnels vie scolaire (dans les collèges), qui repèrent les enfants en situation de fragilité. Mais cette notion est difficile à définir. Pour trouver des réponses collectives aux cas les plus complexes, nous avons mis en place une «cellule d'évaluation des situations» qui réunit mensuellement des professionnels de différents horizons. Nous nous appuyons aussi sur des outils qui facilitent la circulation et le traitement des informations : nous avons mis en place une fiche de liaison, remplie par celui qui identifie l'enfant.

Jean-Luc Coll – Cette fiche permet d'étendre le repérage à de nouveaux acteurs, notamment les maisons de quartier. Du coup, on identifie de

plus en plus de situations et on reçoit un public de plus en plus nombreux. On a beaucoup plus d'entrées dans le dispositif que de sorties.

L. C. – Au-delà du repérage, comment travaillez-vous avec vos partenaires ?

J.-L. C. – On est très attentif à ne pas se substituer aux autres acteurs, particulièrement aux enseignants ou aux professionnels des services sociaux. Il est très clair que notre objectif n'est pas de faire l'école après l'école. Nous visons la complémentarité. Pour cela, on essaie au maximum d'associer les enseignants et tous les partenaires, de travailler en équipe, de faire du lien. Dès le départ, nous avons demandé aux partenaires quels étaient leurs besoins, ce que l'on pouvait apporter. Finalement, notre rôle est beaucoup dans l'organisation, l'apport méthodologique. Notre mission est de repérer les manques et de construire, à partir de l'existant, un parcours de réussite.

Au-delà de l'action en direction du public jeune, l'objectif est de travailler et de dialoguer avec les familles et de tenter d'améliorer leur situation. Ce sont les parents qui décident en dernier recours si l'enfant intègre le programme.

L. C. – Quelles actions mettez-vous en place pour accompagner les enfants ?

V. H. – Nous avons trois grands volets d'action, auxquels s'ajoute, en parallèle, une réflexion transversale sur les questions de soutien à la parentalité.

L'action éducative expérimentale constitue notre premier volet d'action. Elle est destinée à des enfants de 6-8 ans confrontés à des situations individuelles difficiles (histoires familiales, cumul de handicaps sociaux, difficultés scolaires...). Dix-sept enfants sont actuellement accueillis par cinq adultes, tous les soirs après la classe, les mercredis et pendant les vacances scolaires, dans un lieu dédié dans le quartier des Pyramides⁽¹⁾. L'action s'articule autour de trois axes : un projet individuel pour chaque enfant, des ateliers éducatifs collectifs, le soutien à la parentalité. Le suivi dure en général plus d'un an. Une palette d'activités est proposée aux enfants et à leur famille : atelier cuisine, art thérapie, stages sportifs ou de préparation de rentrée scolaire, projet d'éducation à la santé, sorties familiales... L'objectif est l'épanouisse-

(1) Le quartier des Pyramides est situé en zone urbaine sensible et en zone franche urbaine. En 1999, il comptait 9418 habitants, soit 20 % de la population d'Évry et un taux de chômage de 19 %.

ment personnel, social et culturel de l'enfant. Cette action représente une part importante de notre budget. Il a aussi fallu beaucoup de temps pour la mettre en place.

Un deuxième volet d'action cible les collégiens non affectés à la sortie de troisième et ceux exclus par le conseil de discipline ou à risque d'exclusion. Les premiers sont accompagnés dans leurs démarches et dans leur projet de formation, pour ne pas rester sans solution en septembre. Pour les collégiens à «risque» de conseil de discipline, le travail en amont avec les collègues permet quelquefois d'éviter l'exclusion définitive. Quand celle-ci est effective, un travail sur la réaffectation se met en place.

Le troisième volet d'action du PRE d'Évry concerne toutes les autres situations individuelles pour lesquelles nous développons avec l'enfant

et ses parents, et en lien avec les autres acteurs éducatifs identifiés, un travail personnalisé sur des objectifs individuels. Les demandes peuvent être liées à des problématiques scolaires, des difficultés de comportement et de socialisation, de maîtrise de la langue, de prise en charge pour l'accompagnement chez un spécialiste. Dans certains cas, un accompagnateur vacataire intervient, au domicile ou dans un lieu tiers, deux à six heures par semaine. Dans d'autres, ce sont des étudiants bénévoles de l'Association de la fondation des étudiants pour la ville (Afev) qui interviennent.

Nous avons également un «atelier méthodologie» au sein d'un collège où sept accompagnateurs suivent vingt-deux élèves de sixième, à partir d'objectifs de travail définis pour chaque enfant. Attention, ce n'est pas de l'étude : les jeunes n'y vont pas pour faire leurs devoirs, même s'ils peuvent bénéficier d'une aide. C'est ce qu'il faut bien expliquer aux parents, aux élèves et même à certains enseignants qui croient trop souvent que le soutien scolaire est l'unique solution aux difficultés.

J.-L. C. – Nous avons aussi une action en partenariat avec un autre collège pour aider des collégiens de quatrième et de troisième dans leur recherche de stage de découverte des métiers. Là encore, c'est une action qui a mobilisé de nombreuses ressources. Au final, plus de vingt-cinq professionnels sont intervenus. Le bilan est positif, car ces stages, organisés dans les services municipaux, ont aidé des jeunes à construire leur projet personnel. On a par exemple le cas d'une jeune fille qui, à la suite de son stage, a décidé de faire un BEP secrétariat ou comptabilité. Pour préparer cette formation et combler ses lacunes en français, elle s'est inscrite à l'étude du collège.

V. H. – Dans toutes nos actions, y compris dans les actions collectives, ce qui prime, c'est l'attention particulière portée au jeune.

L. C. – Quel est, de votre point de vue, l'apport de la démarche du programme de réussite éducative ?

V. H. – Une démarche d'évaluation, initiée par le préfet à l'égalité des chances de l'Essonne, est en cours. Parmi les principaux acquis, il y a l'apprentissage du travail partenarial. Au début, les

»L'originalité du programme repose sur la mise en place d'un suivi individualisé tenant compte de la globalité de l'environnement de l'enfant. Notre mission est de repérer les manques et de construire un parcours de réussite. L'objectif est l'épanouissement personnel, social et culturel de l'enfant, qu'il soit ou non scolarisé dans des écoles ou collèges classés «éducation prioritaire.»

gens ne se connaissaient pas. Les enseignants, notamment, étaient très isolés. Aujourd'hui, les différents acteurs ont appris à se connaître, à travailler ensemble, à mieux utiliser les ressources locales, qui sont nombreuses à Évry. Du côté des enfants et des familles, on constate aussi des avancées, par exemple des parents qui prennent seuls l'initiative d'envoyer leurs enfants en colonie, des enfants qui participent à la classe, qui bénéficient de soins médicaux... Une des difficultés est que nous sommes encore trop souvent sollicités en dernier recours, par exemple lors d'une exclusion d'un collégien. Nous devons apprendre à anticiper.

Propos recueillis par Corinne de Berny,
Brigitte Guigou et Matthias Kaldi



O. Pasquiers/Le bar à l'orange, photographe/GRIF

Le programme de réussite éducative permet, dans une démarche partenariale, d'effectuer avec l'enfant un travail personnalisé sur des objectifs individuels.



Interview

Ariane Magnier est directrice de la Chambre syndicale des travaux publics (TP) de Seine-et-Marne (CSTP 77) et du Syndicat des TP de l'Essonne (STP 91). La CSTP 77 a mis en place une plate-forme pour l'emploi pérenne dans les travaux publics, dont la formule a été déclinée en Seine-et-Marne et dans l'Essonne. Elle se mobilise avec les entreprises pour l'emploi et l'insertion. Elle parle sur l'insertion durable pour aider les entreprises de TP à résoudre leurs problèmes de recrutement, en s'appuyant sur les clauses sociales des marchés publics⁽¹⁾.

Plate-forme pour l'emploi : les entreprises se mobilisent

Les Cahiers – **Pouvez-vous rappeler le contexte dans lequel sont nées les plates-formes pour l'emploi pérenne ?**

Ariane Magnier – La première charte date de juillet 2004. Elle est née de réflexions menées avec la commune de Montereau et la communauté de communes des deux Fleuves autour du premier projet Anru⁽²⁾ de Seine-et-Marne. On a utilisé les clauses d'insertion introduites dans les marchés publics comme un levier pour répondre à nos difficultés de recrutement. Au lieu de proposer un travail précaire lié à un marché donné, nous avons réfléchi à un dispositif durable et global, qui puisse assurer un emploi pérenne, en CDI, assujéti à une formation pour les publics non qualifiés.

L. C. – **Comment fonctionnent ces plates-formes ?**

A. M. – Nous ne travaillons pas marché par marché, nous capitalisons les actions d'insertion des entreprises de TP répondant aux clauses sociales à l'échelle du département, voire d'un bassin d'emploi. Les marchés publics constituent 70 % à 80 % de l'activité dans les travaux publics. Travailler au coup par coup est ingérable. À chaque marché conclu, il faudrait trouver, embaucher ponctuellement un ou deux travailleurs, les

«Au lieu de proposer un travail précaire lié à un marché donné, nous avons réfléchi à un dispositif durable et global, qui puisse assurer un emploi pérenne.»

former aux métiers et aux risques des chantiers, puis les intégrer dans une équipe, et tout ceci dans des temps extrêmement courts. La CSTP 77 a décidé de travailler en amont. Elle centralise les besoins en main-d'œuvre des entreprises et procède, parallèlement, à un premier repérage des publics éligibles au plan de cohésion sociale avec l'aide des acteurs pour l'emploi. Les recrutements sont faits conjointement avec les entreprises et les prescripteurs. Ils sont suivis d'une période de validation du projet professionnel en entreprise (évaluation en milieu de travail, stage de découverte en entreprise...), puis confirmés par un contrat à durée indéterminée ou contrat de professionnalisation. Ils sont complétés par une formation de quatre mois. Ces formations sont délocalisées au pied des quartiers sensibles. Comme la Seine-et-Marne est étendue, trois plates-formes de formation ont été mises en place, à Meaux, à Sénart et à Montereau-Fault-Yonne. Dans ce système, les entreprises qui embauchent vont au-delà du

simple respect de la clause sociale qui les lie. C'est tout au bénéfice du travailleur, qui peut ainsi faire un vrai parcours de formation et d'insertion, et à celui des entreprises confrontées à des difficultés de recrutement.

L. C. – **Comment sont repérés les publics ? Qui profite de vos plates-formes ?**

A. M. – C'est tout le dispositif d'insertion, au sens le plus large, qui est mobilisé : ANPE, missions locales, conseillers des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, des alliances villes emploi, éducateurs sociaux, associations de quartiers... La majorité des personnes n'ont pas de statut particulier et ne sont inscrites nulle part, notamment les jeunes. Certains viennent par le bouche à oreille, par les gamins du quartier. Seulement vingt RMistes ont profité du dispositif. Les conseils généraux peinent à nous communiquer des noms. Nos plus grands prescripteurs sont les missions locales et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi. Le taux de chômage est faible dans le département (moins de 6 %) et, en dépit de notre aide pour cibler des chômeurs susceptibles de travailler dans les TP, l'ANPE oriente peu de candidats vers nous. La plupart des gens que l'on recrute sont de niveau V⁽³⁾ ou sans qualification.

L. C. – **Comment sont organisées les actions de formation ? qui les financent ?**

A. M. – La formation est financée par les entreprises sur leurs fonds de formation. On utilise aussi des fonds d'État pour le développement de l'emploi et des compétences. En raison de la technicité des neuf métiers identifiés dans les entreprises de TP, la CSTP 77 a conçu un référentiel spécifique de formation, construit avec le concours des entreprises, pour le métier de «maçon VRD⁽⁴⁾». Cette formation permet d'entrer dans n'importe quelle spécialité, à charge pour l'entreprise de la compléter en fonction des particularités de son activité (assainissement, voirie...). Jusqu'à présent, treize sessions de maçons ont été mises sur pieds, une formation de conducteurs d'engin et aussi une formation, à caractère expérimental, de futurs encadrants

(1) www.cstp77.fr

(2) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

(3) Niveau certificat d'aptitude professionnelle ou brevet d'études professionnelles.

(4) Voirie, réseaux, divers.

en raison du vieillissement du personnel d'encadrement. Pour cela, on a sélectionné des publics niveau bac + 2 minimum, éligibles au plan de cohésion sociale dans les zones urbaines sensibles. Cette formation se fait par étapes. Ces publics sont d'abord formés au métier de base des maçons, puis ils passent en entreprise pendant six mois, voire un an. Si tout se passe bien, ils suivent ensuite une formation «chef d'équipe».

L. C. – Quel bilan tirez-vous de ce dispositif en matière d'insertion et de recrutement pour les entreprises ?

A. M. – Un bilan très positif en matière d'insertion. En Seine-et-Marne, 110 personnes ont bénéficié du dispositif en deux ans et demi. 80 % des personnes ont été réinsérées, 50 % dans l'entreprise de TP d'origine, environ 15 % des personnes sont en évolution de carrière en tant que chefs d'équipe ou de chantiers et 30 % sont toujours en emploi, mais dans une autre entreprise. Toutefois, 20 % des gens ont décroché.

Je pense qu'une bonne moitié des défections est liée à des difficultés personnelles, sans rapport à l'emploi, et pourrait être résolue grâce à un meilleur suivi par les prescripteurs. Nous cherchons actuellement à renforcer l'accompagnement du public en collaboration avec les prescripteurs, ainsi que le tutorat en entreprise, et travaillons sur un livret de suivi pour chaque personne.

Côté entreprises, le bilan est positif, mais le rythme est insuffisant pour répondre aux besoins de recrutement. Vu l'éloignement du public de l'emploi, et la difficulté à le mobiliser, il faut environ un an pour intégrer une personne.

L. C. – Quels sont les points forts de ce dispositif ?

A. M. – Le travail collectif en partenariat et le dialogue. Nous travaillons étroitement avec les

acteurs locaux, et ce, de longue date. Par exemple, le groupe «Ensemble 77», qui rassemble l'Union des maires, le conseil général, la direction départementale de l'Équipement, la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, les villes nouvelles, Électricité réseau de France et Gaz réseau de France, France Télécom, a été mis en place il y a quatorze ans. Un groupe «Ensemble 91» a de même été créé il y a quatre ans. L'idée était de réfléchir et construire ensemble des réponses aux attentes et besoins des uns et des autres, sur les contraintes environnementales, la gestion des risques, la sécurité, la coordination des travaux ou encore les dispositifs d'emploi. Quel que soit le sujet, notre objectif est de trouver des solutions communes. Cette habitude de travailler ensemble a grandement facilité la mise en place des plates-formes. Entreprises et acteurs pour l'emploi ont appris à se connaître et à dépasser leurs stéréotypes. Ils recrutent ensemble. La CSTP 77 joue sur la transparence. Seule l'intelligence collective peut faire fonctionner les divers dispositifs d'insertion mis en place, pour les ajuster à la réalité du terrain. Notre travail de suivi permet d'évaluer la qualité des différents dispositifs. Certains sont inutilisables ou peu orientés vers l'intérêt de l'individu, qui est d'entrer dans le système économique. Il faut être crédibles. Et pour cela, la CSTP 77 propose un CDI, à 100 % du SMIC, quel que soit l'âge, avec des indemnités de déplacement et de repas en sus.

Nous couvrons 95 % des entreprises de TP du département. C'est le plus fort taux de syndicalisation de France. Nos cotisations sont aussi les plus élevées et nous bénéficions de subventions d'État. Mais quand on est dans la réflexion concrète, on a des adhérents et des moyens.

Propos recueillis par Mariette Sagot et Laure Thévenot



Un jeune en train de monter une cunette assainissement hors sol dans le cadre de la formation «maçon VRD».

Témoignages



Ces témoignages sont issus d'un Cédérom réalisé avec le concours des bénéficiaires de la plate-forme pour l'emploi, promotion 2007. L'objectif était d'identifier la manière dont la formation avait été vécue, et les améliorations susceptibles d'être apportées en partenariat. Ce cédérom, visualisé par différents groupes d'acteurs (entreprises, financeurs, direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, maisons de l'emploi, prescripteurs...) a permis de travailler à l'amélioration de la démarche. Trois préconisations sur l'amont et l'aval se sont dégagées : il s'agissait de trouver les moyens de mobiliser les publics, de les préparer au monde des entreprises et de faciliter leur maintien dans un emploi. Cette expérience a eu un impact dynamisant pour nombre de structures locales telles que les maisons de l'emploi et sur le regard et l'implication des entreprises.

Plate-forme emploi de la CSTP 77 : regards croisés de salariés en formation

La formation

- *«Notre formateur est excellent. Il nous apprend tout ce qu'on veut. D'abord, sur le papier et, si on ne comprend pas, il nous explique à nouveau. Ensuite, on va sur le terrain et, là, tout le monde comprend.»*
- *«J'ai appris les bases, tout ce qui est pavage, dallage, pose de bordures, de caniveaux, des choses que je ne fais pas forcément dans mon entreprise, puisque nous sommes spécialisés dans l'assainissement et tout ce qui est dépose de canalisations. Mais ce sont des techniques que j'essaie d'assimiler et qui pourront éventuellement me servir un jour. J'ai aussi*
- appris à conduire le chargeur, une machine que j'appréhendais. Petit à petit, on commence à nous apprendre à manier les engins. On prend un peu plus d'assurance. On sait, que tôt ou tard, quand on retournera au boulot, on aura besoin de nous. On va nous laisser prendre un peu plus de responsabilités, grâce à cette formation.»*
- *«Ici, j'ai appris à faire du coffrage, à faire des regards en béton, à tirer des chapes, du béton lavé, à faire un peu d'enrobé. Ça m'apporte un plus en entreprise, car après je peux me débrouiller tout seul.»*

Les stages

- *«J'ai eu des moments où je me demandais ce que je faisais là, pas à cause de la dureté du travail, mais du relationnel avec les autres. Souvent vous travaillez avec des gens qui ont quarante ans de métier, à qui, vous, vous n'avez rien à apprendre, mais qui eux ont tout à vous apprendre. Donc, il faut sans arrêt aller vers eux, il ne faut pas les lâcher, leur demander ce qu'il faut faire, comment on le fait.»*
- *«On ne nous dit pas tout de suite : «Tiens, tu vas poser un regard. Tu vas poser un tampon». Non. Pendant quelques jours, tu vas pousser la brouette, tu vas nettoyer à droite à gauche, tu vas creuser une tranchée.»*

L'entreprise

- *«Je m'attendais à quelque chose de beaucoup plus physique que ça. On est assisté par les machines. C'est beaucoup plus réglementé que le bâtiment. On ne peut pas porter certains poids. S'il y a des bordures, il faut prendre les pinces. On a l'équipement adéquat à chaque fois. Donc, même une personne qui n'aime pas spécialement le travail physique peut faire les travaux publics sans problèmes.»*
- *«La première fois que je suis retourné en entreprise, après la plate-forme, j'ai vu qu'on me faisait faire plus de travaux qu'avant, autre chose que de la manutention et du nettoyage. On a voulu mettre mes acquis à l'essai. Ça nous permet aussi de connaître toutes nos capacités, sans la présence du formateur, sans nos camarades de formation, de savoir comment on s'adapte à l'équipe ou comment on s'adapte au chantier réel. C'est une bonne plate-forme pour démarrer une carrière professionnelle.»*
- *«J'ai touché le RMI trois, quatre mois maximum. Je n'aime pas rester sans rien faire et toucher le RMI ça ne me convenait pas. C'était un revenu trop bas. L'agent du RMI, qui l'avait bien compris, m'a proposé plusieurs offres, dans le commerce. Mais j'en avais assez du commerce. J'avais fait un petit peu de bâtiment avant et ça me plaisait. Je lui en ai parlé. Elle m'a dirigé vers cette formation. Dans ma formation, il n'y en a qu'un seul qui n'a pas été CDIé. Les travaux publics, ça paye bien. C'est un investissement de temps. Pendant un mois et demi, on ne gagne rien, mais c'est pour gagner plus par la suite, avoir un CDI, donc une certaine sécurité de l'emploi, pouvoir penser un petit peu à l'avenir.»*
- *«Je courais un peu partout pour trouver ce que je voulais. J'ai trouvé mieux que ce que je voulais. Maintenant, je suis en CDI. À 18 ans, sans avoir jamais travaillé, et se retrouver directement en CDI, c'est parfait.»*



Anticiper

Anticiper l'avenir pour mieux adapter les politiques de solidarité. Tel semble être le choix fait par l'Europe, qui mise sur la compétitivité des territoires, l'innovation et la cohésion sociale pour réduire les écarts de richesse entre régions et assurer la place de l'Europe dans le monde. Ce faisant, elle abandonne les politiques de zonage trop ciblées pour œuvrer au développement durable de territoires plus vastes et laisse aux États et Régions le choix des interventions urbaines.

Prendre en compte les spécificités de chaque territoire, miser sur les interdépendances pour assurer un développement cohérent de l'ensemble, tel est le défi que doivent relever les Régions. La solidarité régionale ne peut se limiter à une nécessaire redistribution monétaire via les mécanismes de péréquation ou les contrats régionaux. Elle doit dépasser les logiques distributives en matière d'équipements, de services et d'emploi, au nom d'un idéal d'équilibre territorial qui apparaît à bien des égards discutable et contre-productif du point de vue social, économique et environnemental. Son enjeu central est la mise en perspective des interdépendances entre les territoires pour accorder l'échelle de l'intérêt général à celle des autorités territoriales.

Chaque territoire doit trouver sa place, et la culture dans sa diversité devrait être davantage mobilisée pour définir l'image des territoires, non seulement celle des villes-centres mais aussi des banlieues, des espaces périurbains et ruraux.

Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité ?

Philippe Estèbe
Coopérative Acadie



Plusieurs régions ont conçu des «politiques territoriales», fondées sur des contrats, pour «donner plus à ceux qui ont moins». Mais c'est sans doute dans le dépassement d'une acception trop étroite de la solidarité que les régions peuvent trouver leur pleine efficacité.

Historiquement, les régions n'ont pas de fonction redistributive, ni entre les personnes, ni entre les territoires. Cependant, il est difficile, pour des raisons politiques, de ne pas afficher la volonté de rééquilibrer et de «donner plus à ceux qui ont moins». Plusieurs régions ont donc conçu des «politiques territoriales», fondées sur des contrats, qui s'alimentent à un guichet, lui-même formaté selon une batterie de critères qui intègrent cette dimension redistributive. Ainsi, la Région Bretagne a conçu un programme contractuel, qui se poursuit depuis trois mandats, et s'est affiné peu à peu. Il consiste en un droit de tirage réservé aux pays selon une clé de répartition qui combine le revenu médian par habitant et l'effort fiscal⁽¹⁾. La Région Auvergne inclut la proportion de personnes bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU) dans le formatage de ses enveloppes contractuelles destinées aux différents «territoires de projet» (intercommunalités, pays, parcs naturels régionaux...). D'autres régions, comme Paca, s'interrogent sur l'introduction de critères sociaux dans ses enveloppes destinées aux territoires. Cependant, s'il s'agit là d'un point de passage obligé de l'affichage politique, ce n'est pas dans ce domaine que, à notre sens, les régions peuvent être les plus efficaces s'agissant de la solidarité territoriale.

D'abord parce que la solidarité redistributive entre territoires est une affaire complexe, qui pose au bout du compte de nombreux problèmes politiques et surtout techniques.

Depuis une vingtaine d'années, la solidarité régionale rime avec «redistribution monétaire». N'est-il pas temps de sortir d'une logique de redistribution pour mettre en perspective les interdépendances territoriales et relever le défi de la mise en cohérence des choix de développement ?

Ensuite parce que la solidarité territoriale ne se réduit pas à la seule distribution monétaire. C'est sans doute dans le dépassement d'une acception trop étroite de la solidarité que les régions peuvent trouver leur pleine efficacité.

Faut-il redistribuer les ressources entre les territoires ?

Qu'est-ce qu'un territoire riche ?

Il est difficile d'utiliser le terme territoire de manière générique. Si l'on s'en tient à une définition stricte (un espace disposant d'une institution politique ou administrative), ce terme recouvre une classe d'objets hétérogènes : communes, intercommunalités, pays, autres établissements de coopération, etc. En eux-mêmes, ces objets sont extrêmement divers, d'où les difficultés de comparaison.

Pourtant, dans la perspective qui s'est imposée depuis la décentralisation et particulièrement depuis la fin des années 1990, un territoire en vaut nécessairement un autre dès lors que l'on parle de solidarité et de développement régional. D'où une tentation permanente, alimentée par les revendications venues du terrain, de mesurer les inégalités territoriales, autrement dit, de regarder l'état des stocks (nombre d'habitants, niveau de revenu, nombre d'emplois, fiscalité locale) et de les comparer entre les territoires d'une même région.

(1) C'est-à-dire la différence entre le potentiel fiscal et le produit effectif des quatre taxes.

Cette opération peut se révéler particulièrement problématique, car elle dépend évidemment des indicateurs retenus, et de l'échelle à laquelle on les utilise.

S'agissant des indicateurs, selon que l'on privilégie le revenu des habitants ou la fiscalité territoriale, on aboutira à des résultats parfois divergents. On a pu montrer⁽²⁾ que la richesse fiscale territoriale ne coïncidait pas toujours avec la richesse sociale, et que, dans de nombreux cas, la taxe professionnelle tendait plutôt à corriger les inégalités sociales. Autrement dit, à l'échelon régional, comme à l'échelon national, des communes dont les habitants ont des revenus inférieurs à la médiane peuvent disposer de bases de taxe professionnelle supérieures à la moyenne régionale. Ainsi, ironiquement, la taxe professionnelle peut être un impôt injuste du point de vue territorial et juste du point de vue social.

Dès lors, la redistribution, qu'elle soit horizontale ou verticale⁽³⁾, entre collectivités suppose la mise en œuvre de mécanismes complexes, eux-mêmes fondés sur des indices composites. Les prélèvements du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) illustrent cette complexité. Le premier prélèvement se fait sur les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 1,25 fois la moyenne du potentiel fiscal d'Île-de-France; le deuxième prélèvement se fait sur les communes dont les bases nettes de taxe professionnelle sont supérieures à trois fois la moyenne de la France entière. Ces deux prélèvements sont par ailleurs plafonnés entre 5 % et 10 % des dépenses de fonctionnement de la commune. La répartition des sommes collectées se fonde sur un indice synthétique de ressources et de charges, lui aussi composite: il agrège le potentiel fiscal par habitant de la commune, la part de logements sociaux, la part de bénéficiaires d'aides au logement dans la population de la commune et l'impôt sur le revenu par habitant!

La redistribution est-elle efficace ?

Au-delà des principes généraux, sur lesquels chacun peut s'accorder, la redistribution financière entre territoires se heurte à l'extrême sensibilité des dispositifs aux critères qui les fondent.

Le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) illustre parfaitement cette hypersensibilité des systèmes de péréquation. Il organise deux prélèvements sur les communes les plus riches, l'un calé sur le potentiel fiscal et l'autre sur la taxe professionnelle. Ce fonds évolue de manière incertaine et tend, avec le temps, à perdre son pouvoir péréquateur. Une première érosion a eu lieu au début des années 2000, avec la suppression de la part salaire de la taxe pro-

fessionnelle, qui a très fortement diminué le prélèvement sur les communes «riches», dans la mesure où la compensation apportée par l'État n'entrait pas en ligne de compte dans le calcul du prélèvement alimentant le FSRIF. Une deuxième érosion, plus importante encore, est en cours, dans la mesure où les communes appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique sont dispensées d'alimenter le deuxième prélèvement du FSRIF.

La solidarité de proximité qui se crée au sein des communautés d'agglomération, grâce à la taxe professionnelle unique, n'est pas non plus exempte de problèmes et de difficultés. Ainsi, dans ce type d'intercommunalité, il arrive (plus souvent en province qu'en Île-de-France) que la ou les communes pourvoyeuses de taxe professionnelle soient aussi celles qui abritent le plus de logements sociaux, et les ménages les plus pauvres. La taxe professionnelle permet de financer des équipements et des services qui bénéficient à l'ensemble des communes: la solidarité territoriale peut donc fonctionner à rebours de la solidarité sociale, dès lors que l'argent circule des communes riches (avec pauvres) vers les communes pauvres (avec riches)!

Les régions doivent-elles participer à la redistribution financière ?

Pour conclure provisoirement ce point, nous dirons qu'il est à la fois nécessaire et très complexe de concevoir des mécanismes efficaces de solidarité financière entre territoires. L'es-

(2) Par exemple, ROUSSEAU, Marie-Paule, DAVEZIES Laurent et NICOT Bernard-Henri, *Fiscalité territoriale*, rapport à la direction générale des Collectivités locales, juillet 2004.

(3) Par redistribution horizontale, il faut entendre les dispositifs de péréquation qui, à l'intérieur d'une même région, prélèvent sur les communes «riches» pour verser aux communes «pauvres».

La richesse fiscale territoriale ne coïncide pas toujours avec la richesse sociale. Dans certains cas, la taxe professionnelle tend à corriger les inégalités sociales.





En Île-de-France, les sommes distribuées via les contrats régionaux ont un impact important dans les petites communes ou les intercommunalités rurales.

pace régional constitue sans doute l'échelle à laquelle on peut, à l'instar du FSRIE⁽⁴⁾, concevoir de tels mécanismes⁽⁴⁾. Mais l'efficacité de ces mécanismes repose sur la dimension horizontale, c'est-à-dire le transfert direct depuis les communes considérées comme « riches », vers les communes considérées comme « pauvres ».

Tout autres sont les politiques régionales qui, via leurs différents régimes contractuels avec les territoires, entendent assurer, sinon une redistribution, du moins une « discrimination positive ». Il est facile d'ouvrir des guichets contractuels fondés sur un ensemble de critères discriminants, mais on sait bien que les sommes distribuées via ce type de contrat sont dérisoires par rapport aux enjeux réels de solidarité fiscale entre les territoires. De fait, la plupart du temps, aussi bien en Île-de-France avec les contrats régionaux que dans d'autres régions, les enveloppes contractuelles apportées par la région sont en pratique destinées aux petites communes et aux communautés de communes rurales. Il s'agit d'un guichet quasiment automatique, qui apporte, de manière relativement aveugle, une aide à l'investissement. On peut parler de solidarité dans ce cadre ; on peut aussi parler du soutien ordinaire aux responsabilités communales ou intercommunales (rénovation et agrandissement des écoles, création d'une salle polyvalente, réfection de l'église, création d'un terrain de jeu, ouverture d'une halte-garderie, etc.).

Les sommes distribuées ont un impact important dans les petites communes ou les intercommunalités rurales. Mais elles restent dérisoires au regard des différences de moyens, et surtout d'enjeux entre les territoires. Ce n'est donc pas via les politiques contractuelles (à moins d'y engager la totalité du budget régional, ce qui paraît non seulement utopique, mais

encore peu souhaitable) que les régions peuvent valablement engager une politique de solidarité territoriale.

Donner à voir les solidarités inter-territoires

Il convient donc que les régions s'extraitent d'une lecture trop monétaire et fiscale de la solidarité territoriale, pour s'emparer d'une autre acception de la solidarité, fondée sur l'interdépendance. Émile Durkheim définit la solidarité organique comme étant caractéristique des sociétés industrielles développées, du fait de la « division du travail social » : la spécialisation des individus fonde une interdépendance grandissante. C'est parce qu'il y a échange qu'il y a solidarité. Ce qui est vrai des individus l'est aussi des territoires : la mobilité des facteurs de production et des ménages induit une spécialisation croissante des territoires. Les composantes territoriales d'une même région tendent à poursuivre des trajectoires de plus en plus différenciées, en se spécialisant dans des fonctions productives, des fonctions résidentielles ou des fonctions récréatives. Cette spécialisation est la conséquence d'une interdépendance accrue : c'est bien parce que les ménages, en déménageant, aménagent les territoires que ceux-ci se trouvent conduits par des logiques de spécialisation. Comment, dans une telle évolution, fonder des politiques de solidarité ?

Interdépendances et autonomies territoriales

La décentralisation en cascade, fondée sur l'autonomie « équivalente » des différents échelons, peut faire illusion : si je ne perçois pas les liens d'interdépendance qui m'attachent aux autres territoires, je peux penser ma spécialisation comme un handicap – trop de tourisme et pas assez de résidents permanents, trop d'industrie et pas assez de commerce, trop d'habitat et pas assez d'activité.

La lecture fragmentée des dynamiques territoriales induite par l'autonomie territoriale peut entraîner des conflits d'échelle permanents. L'absence de compréhension des solidarités interterritoriales peut conduire, et conduit souvent, au nom de la poursuite d'un bien commun local, à porter atteinte à un bien commun d'échelle supérieure.

Ici intervient une discussion qui n'est pas que philosophique : peut-on accorder l'échelle de l'intérêt général sur celle des autorités territoriales ? Autrement dit, le bien commun régional est-il, par nature, supérieur à celui de chaque pays, de chaque intercommunalité, voire de chaque commune ? Et par dessus tout, faudrait-

(4) Encore qu'il existe des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

il absolument fondre les intérêts locaux dans des intérêts d'échelle plus vaste? La concurrence entre territoires n'est-elle pas fondamentalement saine?

C'est la thèse défendue par plusieurs analystes du système territorial, pour qui la fragmentation des autorités locales constitue le gage d'une efficacité globale accrue, dès lors qu'elle ouvre des marges de choix aux ménages et aux entreprises, à la recherche du meilleur rapport qualité/prix, si l'on peut dire [TIEBOUT, 1956]. Dans cette optique, les collectivités locales sont réduites à une fonction «hôtelière»: concevoir des territoires accueillants, en compétition sur différents segments de clientèle, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Les échelons supérieurs n'interviennent pas pour réguler la concurrence entre territoires, mais pour assurer les fonctions qui débordent le cadre des autorités locales. C'est la situation qui, de fait, prévaut en France, où le législateur a conçu la décentralisation selon une forme de fédéralisme fiscal, dans laquelle aucun échelon n'a autorité sur les autres, et se contente d'administrer les services et les équipements hors d'échelle locale.

Cette situation où les collectivités hôtelières sont en concurrence les unes avec les autres, et où l'on suppose qu'il n'existe pas de conflit d'intérêt entre les échelles politiques et administratives, conduit de fait à une inflation de demandes. En effet, les échelons de base – pays, intercommunalités ou communes – ne se considèrent jamais suffisamment armés pour tenir leur place dignement dans un marché concurrentiel. D'un point de vue local, un territoire n'est jamais suffisamment désenclavé par la route, par le fer ou par l'aérien; un territoire n'est jamais suffisamment doté en réseaux numériques, et quand bien même serait-il doté, que le débit de ces réseaux n'est jamais suffisant; un territoire n'est jamais suffisamment doté en services collectifs, etc. Ceci, d'autant plus que l'absence de lecture des interdépendances territoriales conduit à des comparaisons par rapport à d'hypothétiques moyennes (par exemple, à l'échelle des régions le produit intérieur brut par habitant, le taux d'emplois métropolitains supérieurs, la valeur des «exportations») et conduit aussi à se mesurer à la métropole la plus proche, toujours pensée comme trop dotée, prédatrice et égoïste: le procès fait à Paris par le «désert français» se reproduit à toutes les échelles, alors même que le mouvement naturel de la population conduit les ménages à réoccuper la plus grande partie du territoire français.

Tous différents et tous égaux, voilà la devise géopolitique actuelle.

Or si cette devise pourrait fort bien convenir à la démocratie des individus, elle pose un pro-

blème permanent en matière territoriale. Elle est évidemment inflationniste, le coût de la maintenance territoriale de l'égalité étant prohibitif. Elle est socialement injuste, car elle conduit à accorder une équivalence aux différentes collectivités, quels que soient leur poids en population et leur importance du point de vue de la production de richesse. Elle est sans doute⁽⁵⁾ inefficace du point de vue de la production de richesse.

Les malentendus de la solidarité territoriale

Ce qui fait la force des régions métropolitaines comme l'Île-de-France [DARBERA, 1995] ou Rhône-Alpes, c'est l'existence d'un vaste marché du travail, très largement accessible, qui permet le meilleur ajustement entre les personnes et les activités. Ce raisonnement pourrait être étendu aux autres marchés: celui du logement, celui des grands services collectifs (éducation, santé, culture...). La puissance économique et la cohésion sociale d'un territoire, c'est la taille effective des marchés de l'emploi, du logement et des services.

La lecture purement distributive de la solidarité entre territoires tend souvent à résumer celle-ci à la volonté de répartir dans l'espace les équipements et les services, de façon à assurer un idéal «d'équilibre» territorial, que rien ne justifie, sinon le principe d'autonomie des communes, des intercommunalités et des pays, et la logique concurrentielle dans laquelle ces autorités locales se situent entre elles et contre

(5) Le «sans doute» signifie que l'on ne souhaite pas entrer dans le débat des économies d'échelle et de la nouvelle économie géographique. Mais qu'on serait enclin à adhérer à ces thèses.



L'absence de compréhension des solidarités interterritoriales peut conduire, et conduit souvent, au nom de la poursuite d'un bien commun local, à porter atteinte à un bien commun d'échelle supérieure.

la métropole régionale (voire le chef-lieu de département). Or ces principes de distribution spatiale, au nom d'une solidarité mal comprise, entraînent la plupart du temps des effets négatifs.

D'une part, cette volonté d'équilibre territorial est un appel d'air qui conduit, par le jeu combiné de l'accessibilité et du marché foncier, à un étalement urbain croissant, selon un mécanisme simple : la distribution territoriale des équipements, des services et des infrastructures, par exemple en faveur des villes moyennes, induit un peuplement périphérique croissant, dès lors que les communes alentour peuvent se comporter en passagers clandestins. On l'a vérifié par exemple en Île-de-France, lors du précédent Sdrif, avec les «villes traits d'union», qui jouent un rôle de relais de l'étalement urbain⁽⁶⁾ pour la grande couronne, mais aussi pour les franges franciliennes.

D'autre part, la distribution spatiale des fonctions, selon une logique d'équité et d'équilibre, conduit aussi à une fragmentation des marchés territoriaux. La taille effective du marché de l'emploi diminue, on le sait, en Île-de-France, lorsqu'on s'éloigne de la zone dense et, plus encore, des réseaux de transport performants. La distribution spatiale des fonctions n'est pas un gage de solidarité. Si elle alimente l'illusion d'une solidarité redistributive, elle mine la solidarité organique, c'est-à-dire les interdépendances réelles entre territoires, elle contribue à affaiblir l'ensemble métropolitain et génère, à terme, des conflits d'échelle.

Les politiques distributives qui, au nom de la solidarité, prétendent rechercher un hypothétique équilibre territorial, non seulement ouvrent une boîte de Pandore, car l'équilibre, par définition, n'est jamais atteint, mais encore sont

socialement et économiquement contre-productives. Au sens propre du terme, l'équilibre territorial ne fonde pas un modèle durable.

Accepter et assumer sa place

L'objectif de «distribution équitable» des moyens du développement conduit ainsi à une impasse et se révèle contre-productif aux trois plans du développement humain, économique et écologique.

Il faut donc parvenir à s'extraire, ici encore, d'une vision trop mécaniste d'une redistribution spatiale fondée sur un idéal d'équilibre entre territoires.

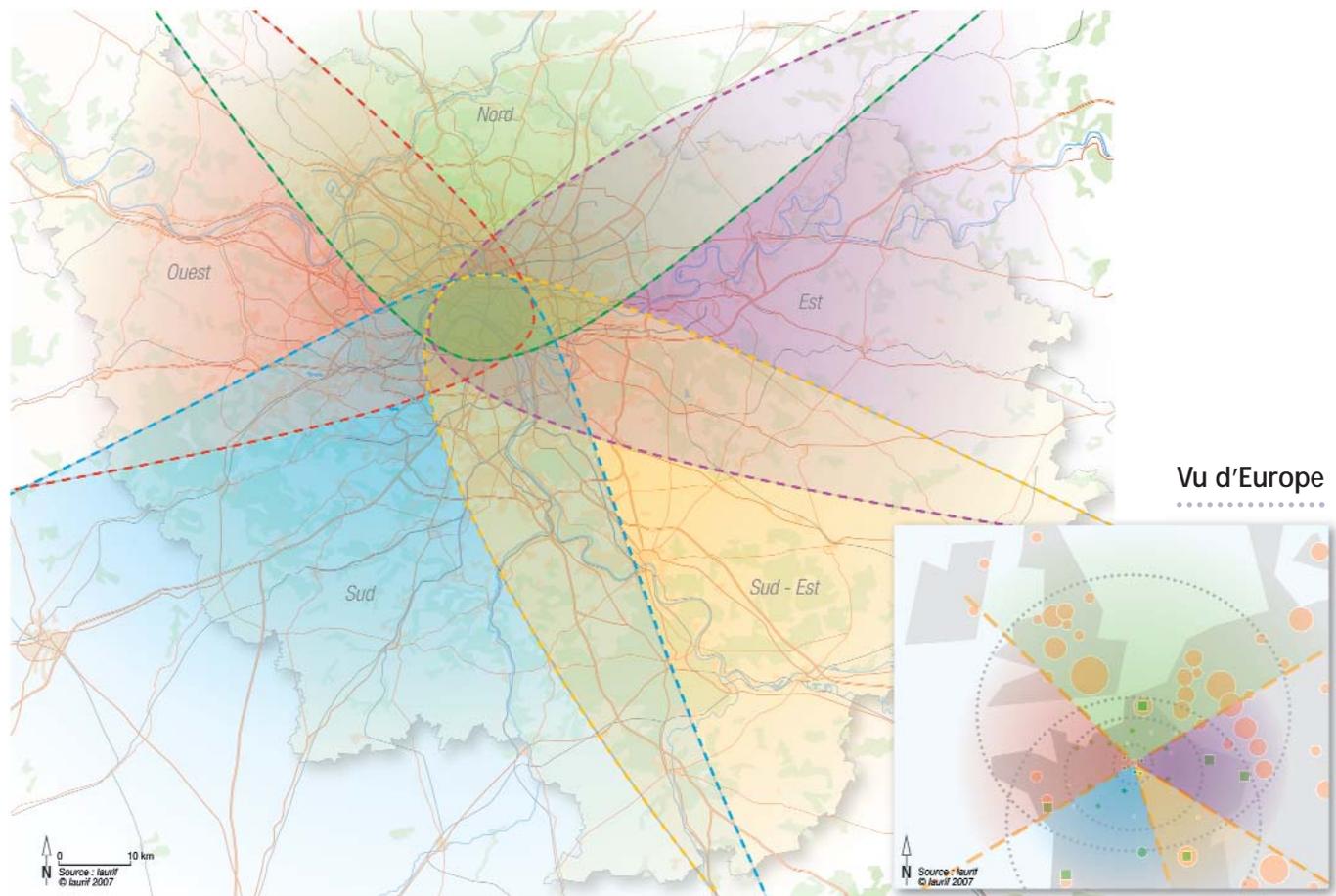
L'enjeu central des politiques régionales de solidarité se fonde, me semble-t-il, sur la mise en perspective des interdépendances entre les différents territoires qui composent la région. De ce point de vue, la production de représentations spatiales apparaît comme un élément décisif. Les lectures classiques de la région Île-de-France, par couronne, conduisent à des formes de redistribution spatiale mécanique, au nom du principe d'équilibre entre territoires. Les couronnes s'opposent entre elles, en termes de densité et de richesse et alimentent un procès mutuel qui ressemble fort à un jeu à somme nulle. Les couronnes périphériques s'estiment moins bien dotées (en transports, en équipements, en entreprises) que les zones centrales : elles réclament donc une compensation permanente à l'échelon départemental ou régional. Inversement, les zones centrales s'estiment soumises à une concurrence déloyale des couronnes périphériques, qui attirent actifs et entreprises, alors qu'elles-mêmes assument les fameuses «charges de centralité».

(6) C'est aussi le cas des villes nouvelles d'Île-de-France qui ont généré leur propre étalement urbain.

La puissance économique
et la cohésion sociale
d'un territoire, c'est la taille
effective des marchés de l'emploi,
du logement et des services.



L'approche par faisceaux



Le Sdrif s'appuie également sur une géographie en cinq grands faisceaux, regroupant chacun quatre à cinq millions de citoyens (Paris étant compris dans chaque faisceau) : le faisceau Ouest, le faisceau Nord, le faisceau Est, le faisceau Sud-Est et le faisceau Sud. Chacun de ces faisceaux associe de multiples bassins de vie, et se déploie depuis le cœur d'agglomération vers le Bassin parisien. Ils se superposent largement sur leurs limites afin de favoriser les articulations entre eux. Ils doivent permettre de valoriser les solidarités et les complémentarités interrégionales qui se jouent au-delà des limites de l'Île-de-France.

La lecture en faisceaux que le schéma directeur de la Région d'Île-de-France a récemment proposée constitue une avancée importante vers une compréhension plus systémique du fonctionnement régional : en rupture avec le modèle concentrique, elle donne à voir les liens, tissés par la vie quotidienne des habitants de la région, entre les espaces. Les différents territoires prennent place dans un ensemble qui résulte du mouvement des populations et des entreprises. La lecture en faisceau permet de mieux comprendre la place que chacun occupe dans le système.

Vers des régions plus solidaires

Il ne suffit certes pas de comprendre la place qu'on occupe dans un système pour en faire la base de son action politique, encore moins pour l'accepter. Il faudrait être totalement naïf pour croire que la connaissance induit l'action, de façon mécanique du moins. Mais il est vital de

disposer de ces cadres d'intelligibilité qui permettent à chaque territoire de se resituer dans un ensemble d'interdépendances organiques plus vaste. Ni l'État ni (pour l'instant?) l'Union européenne ne sont en mesure de le faire. C'est donc une tâche qui devrait revenir aux régions. Elles se doivent de saisir la fonction de chef de file de l'aménagement du territoire. Il en va de leur survie politique : si les régions sont conduites, au nom de la solidarité entre territoires, à distribuer leur budget via des contrats territoriaux, c'est un «devenir départemental» qui les attend.

Références bibliographiques

- TIEBOUT Charles, «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, 64 : p. 416-424, 1956.
- DARBERA Richard, «The Market effective Size : a Criterion for Comparing Transports Systems Efficiency between Mega-Cities», communication au *European Transport Forum*, juin 1995.



Interview

Sylvie Harburger est chargée de mission à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne (DG Regio), au sein de l'unité Développement urbain et cohésion territoriale. La DG Regio est une des quatorze directions générales de la Commission européenne. Son action vise l'amélioration de la compétitivité des économies régionales et la résorption des déséquilibres territoriaux à l'intérieur de l'Union européenne (UE). À ce titre, elle est responsable des fonds structurels (fonds de cohésion, fonds européens de développement régional – Feder). Depuis 2005, pour mieux prendre en compte le rôle moteur des villes en matière de développement régional et la poursuite des objectifs de la stratégie de Lisbonne, la Commission a créé un groupe interservices Développement urbain animé par la DG Regio.

L'implication de l'Union européenne pour l'équilibre territorial

Les Cahiers – Quelles sont les orientations actuelles de la politique européenne en matière de cohésion sociale et de développement urbain ?

Sylvie Harburger – La politique régionale de l'Union européenne dans son volet cohésion sociale vise à réduire les écarts de richesse entre régions, l'objectif étant que les régions pauvres rattrapent les régions plus riches. Cette orientation a des implications économiques, sociales et territoriales. Il est important de comprendre que la dimension urbaine n'est pas une compétence communautaire, au sens des traités, et que l'Europe n'a jamais été vraiment présente sur cette question. L'affirmation du rôle des villes est récente (fin 1990). Il n'y a qu'à comparer le poids financier des programmes d'initiatives communautaires en direction des quartiers urbains défavorisés – 700 millions d'euros – et celui de la politique régionale – 350 milliards d'euros. En revanche, la qualité de vie des citoyens européens, qui sont en grande majorité citadins, se situe dans un cadre urbain et dépend des politiques menées par les villes (transports, environnement, culture, immigration, justice, sécurité...). L'UE perçoit les villes à la fois comme des réceptacles d'enjeux majeurs, concernant, par exemple, les changements climatiques ou démographiques, et aussi comme des acteurs susceptibles de jouer un rôle important pour faire face à ces enjeux. C'est pourquoi la réduction des disparités infra-régionales est aujourd'hui un objectif clairement établi.

L'action régionale de l'UE diffère selon qu'elle concerne les régions dites de la convergence, qui sont les moins développées sur le plan économique et qui perçoivent 80 % des fonds Feder⁽¹⁾, ou les régions dites de la compétitivité, qui sont les plus développées et perçoivent 20 % des fonds Feder. Les régions de la France métropolitaine entrent dans cette seconde catégorie. L'UE fixe des objectifs différents pour ces deux types de régions. Les régions de la convergence peuvent par exemple utiliser les fonds européens pour développer leurs infrastructures. Ce n'est pas le cas des régions riches, qui ont déjà des infrastructures et qui doivent consacrer les fonds européens à l'innovation et la recherche, autour de projets intégrés contribuant à la fois à la compétitivité, à l'attractivité et à la cohésion sociale.

L. C. – Dans la programmation 2007-2013, l'Union européenne a abandonné le zonage et n'a pas reconduit les PIC⁽²⁾ Urban, qui sont pourtant perçus comme une action qui a bien fonctionné. Pourquoi ?

S. H. – L'exercice 2007-2013 se différencie assez nettement du précédent. Jusqu'en 2006, la dimension urbaine était intégrée au programme d'initiative communautaire Urban, relevant des fonds Feder. Une évaluation de ce programme est en cours. Les responsables de la Commission et du Parlement ont le sentiment que ce programme a bien marché et qu'il faut donc généraliser ce type de méthode. Depuis 2007, il est toujours possible de financer des projets en faveur des quartiers en difficultés, s'ils s'inscrivent dans une démarche plus large de compétitivité et d'innovation. Mais les régions n'ont pas l'obligation d'intégrer un volet « quartier » dans leurs projets de développement. Ce sont les États membres et les Régions qui choisissent les territoires qui bénéficieront du Feder et ses modalités d'utilisation. La dimension urbaine est donc intégrée dans le droit commun des politiques. On appelle cela le *mainstreaming*.

« Dans le cadre du programme opérationnel de l'Île-de-France soutenu par l'Union européenne, la moitié des financements doit être destinée à l'innovation, conformément aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg, en privilégiant l'économie de la connaissance, l'entrepreneuriat, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies. »

Pour la période 2007-2013, Urban a été repris dans l'article « Développement urbain durable » (article 8) du règlement du Feder. Comme précédemment, il s'agit d'une approche globale et intégrée mettant en cohérence l'économique, le social et l'environnemental et s'appuyant sur les partenariats publics-privés. Mais les priorités actuelles de l'Union européenne sont d'une part d'accroître la sélectivité des projets, la concentration des moyens et, d'autre part, de cibler les actions sur l'innovation, la recherche, la compétitivité et l'environnement. Pour l'Union européenne, il faut que le Feder, qui est une ressource rare, soit utilisé efficacement et identifié de façon visible par les citoyens. Les fonds ne

(1) Les régions de la convergence se situent dans les pays les plus pauvres entrés récemment dans l'Union européenne.

(2) Programme d'initiative communautaire.

doivent pas être éparpillés et le montant du Feder par opération doit rester conséquent. Dans le cadre du programme Urban, avec 10 millions d'euros de Feder, il était possible de faire venir 20 à 30 millions d'euros d'investissements sur un territoire. Pour avoir un «effet levier» suffisant, la DG Regio et les autorités françaises se sont mises d'accord sur un montant minimal de 5 M€ de Feder par opération.

Pour 2007-2013, les négociations entre la Commission, les États membres ou les Régions ont abouti à la signature de 335 programmes opérationnels (PO) dans le cadre du programme Feder, dont 31 pour la France, et de 120 PO dans le cadre du Fonds social européen⁽³⁾. Selon une étude de la DG Regio qui demande à être confirmée, environ 200 des 335 PO intégreraient un volet urbain. Cette proportion correspond à l'Europe urbaine, au sens statistique du terme. La dimension urbaine est abordée différemment selon les programmes. Trois angles peuvent être identifiés :

- le développement des activités et de l'emploi dans les villes (PO du Grand Londres),
- la cohésion sociale dans les zones urbaines défavorisées et les quartiers à risques (exemple de l'Île-de-France et de la plupart des régions françaises),
- la contribution à un développement régional équilibré (pour de nombreux PO des régions des nouveaux États membres).

L. C. – Quelles sont les orientations du PO d'Île-de-France sur le plan urbain ?

S. H. – L'Île-de-France fait partie des quatre régions françaises dans lesquelles l'axe urbain est prioritaire. La Commission a approuvé ce

choix, proposé par les autorités régionales, de consacrer la moitié des fonds du PO au développement économique des territoires les plus en difficultés. Avec ce programme, l'UE cherche à impulser un «effet levier». Les acteurs de la région Île-de-France, l'État qui, en France, reste gestionnaire des Feder et la Région, qui est son partenaire, l'ont bien compris. Ils ont clairement identifié la nécessité de faire de l'innovation (stratégie de Lisbonne) en s'appuyant sur les PME et sur les différentes initiatives prises dans les zones urbaines sensibles (Zus).

L. C. – Comment la question urbaine est-elle traitée dans les régions de la convergence ?

S. H. – Dans les nouveaux États membres, il y a un besoin énorme d'investissements en infrastructures. Les routes, les trottoirs, les réseaux d'eaux, l'assainissement, l'isolation des bâtiments sont à revoir. Et, pour le moment, ces pays doivent faire face à des besoins dans toutes les directions. Ils choisissent plutôt d'investir dans des quartiers menacés de dégradation, qu'il s'agisse des centres villes, des friches urbaines ou des grands ensembles, avec, certes, des poches de pauvreté, mais sans que l'on puisse parler de phénomène de paupérisation massive. La plupart des nouveaux États membres

(3) Le Fonds social européen (FSE) contribue à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Tous les États membres en bénéficient. Créé en 1957 (traité de Rome), il est le principal instrument financier de la stratégie européenne pour l'emploi. Il répond à l'engagement européen de créer des emplois en plus grand nombre pour faire reculer le chômage et de mieux former les travailleurs, afin qu'ils soient en phase avec les exigences du marché de l'emploi.



Maison de l'entreprise et de l'emploi à Aulnay-sous-Bois, financée par le Feder dédié aux projets contribuant à la fois à la compétitivité, à l'attractivité et à la cohésion sociale.



P. Louchart/IAU idF

Des évaluations sur l'utilisation des fonds européens accordés permettent d'identifier la valeur ajoutée de ces aides.

ont privatisé tous les logements sociaux dans les années 1990. Vont-ils devoir faire face à des problèmes de copropriétés dégradées? Dans certaines villes, comme Bucarest, le parc de logement locatif ne représente que 3 % des logements, ce qui génère des difficultés sur le marché de l'emploi. À l'époque, la maire de Ljubljana (Slovénie) expliquait qu'elle n'avait que 2 % de logements locatifs et qu'elle ne pouvait pas accueillir les gens qui voulaient venir travailler dans sa ville... Je suis d'ailleurs étonnée qu'il n'y ait pas davantage d'experts français qui travaillent sur ces questions.

L. C. – L'Union européenne fixe-t-elle des obligations aux acteurs concernant l'utilisation des fonds qu'elle distribue?

S. H. – Les bénéficiaires doivent démontrer la valeur du Feder en termes de durabilité de l'investissement et de baisse du chômage. L'Union européenne exige qu'un certain pourcentage du Feder soit consacré aux objectifs prioritaires de la stratégie de Lisbonne⁽⁴⁾. Ce taux est de 60 % pour les régions de la convergence et de 75 % pour les régions de la compétitivité. Les régions respectent ces taux et vont même souvent au-delà. La DG Regio mène un travail pédagogique auprès des régions d'autant plus indispensable qu'il n'y a pas de sanctions rétroactives contre celles qui ne respecteraient pas ces pourcentages. Il est d'ailleurs intéressant d'observer

que, dans certains pays, l'expérience communautaire sert de référence à la généralisation de politiques publiques au niveau national. La DG Regio procède aussi à des évaluations de l'utilisation des fonds accordés, la première intervient *ex ante*, une deuxième intervient en milieu de programme et une autre à la fin, *ex post*. Pour cela, une batterie d'indicateurs est mise en place en concertation avec les régions. Les objectifs du PO sont déclinés sous forme d'indicateurs, tels que le taux d'activité, le nombre de création d'établissements, le nombre de personnes allocataires d'aides sociales, le nombre d'emplois créés... Ces indicateurs varient d'un lieu à l'autre. En Angleterre, les statistiques permettent d'identifier la nationalité ou l'origine des créateurs d'entreprises. Ce n'est pas le cas en France. Les évaluations des PO londoniens peuvent comptabiliser le nombre de femmes, d'hommes, de noirs, d'asiatiques... qui sont entrepreneurs, leurs secteurs d'activité... Ces évaluations sont essentielles, car il faut préciser la valeur ajoutée de l'intervention du Feder. Le Parlement européen et le Conseil s'interrogent, en effet, toujours sur la pertinence de la redistribution des fonds structurels. Faut-il continuer d'aider les régions de la compétitivité? Ne sont-elles pas suffisamment développées pour s'autofinancer? Le débat a été vif au moment de

(4) Voir site de la Commission européenne.

la préparation de la programmation 2007-2013 et il resurgira pour la négociation 2013.

L. C. – L'Europe débat aussi des questions urbaines au Parlement et s'implique dans le programme Urbact. Qu'en ressort-il ?

S. H. – Le programme Urbact a pour objectif de faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les villes sur les questions urbaines. C'est un lieu important de débat, de production de matière grise, de formation pour les acteurs, de mise en réseau. Ce programme marche très bien. La participation des villes européennes va crescendo : 200 villes sur la période 2002-2006, 400 pour la période 2007-2013, 500 pour l'appel à projet Urbact II de février 2008. Ces réseaux sont des lieux d'échanges où la Commission peut écouter et, le cas échéant, influencer sur les orientations, mais aussi convaincre, former, informer...

Le Parlement européen est très impliqué dans

les réflexions urbaines au travers de commissions transversales telles que le Groupe «Logement urbain». Le prochain rapport de cette commission devrait d'ailleurs traiter des questions de gouvernance. En plus des travaux réalisés par les institutions européennes, certaines présidences (France en 2000, Pays-Bas en 2004, Royaume-Uni en 2005 et Allemagne en 2007) font le choix d'organiser des conseils informels des ministres chargés des questions urbaines. Ces réunions aboutissent généralement à définir des orientations communes à tous les États membres. La dernière est la charte de Leipzig, en 2007, qui sert de référence intergouvernementale pour la rénovation et le développement des villes européennes. La prochaine réunion sera organisée par la présidence française de l'Union en novembre 2008.

Propos recueillis par **Brigitte Guigou**
et **Mariette Sagot**

Zoom sur le programme opérationnel de l'Île-de-France

Le programme opérationnel (PO) de l'Île-de-France, adopté le 21 décembre 2007, vise à améliorer la cohésion sociale et la compétitivité régionale. Conformément aux recommandations européennes, il opte pour des actions ciblées, s'appuyant sur un partenariat entre État, Région, collectivités territoriales, entreprises et tissu associatif. Sa mise en œuvre s'appuie sur quatre axes (hors plan Seine) :

- *Développer les zones urbaines les plus en difficultés* : cet axe, spécifiquement urbain, est doté de 63 millions d'euros, soit 40 % des 151 millions d'euros de Feder attribués pour toute la Région.
- *Favoriser l'innovation et renforcer la compétitivité du tissu économique francilien.*
- *Agir pour l'environnement et le développement durable de la région.*
- *Fournir une assistance technique* dans la mise œuvre et le suivi des programmes.

La priorité est donnée aux projets venant de quartiers en difficultés dans lesquels le rattrapage socio-économique est un enjeu. Sur l'axe urbain, les crédits sont attribués au travers d'une procédure d'appel à projets. Les projets doivent être intégrés, pluriannuels, participatifs et dotés d'un fort effet de levier. La moitié des financements doivent être destinés à l'innovation, conformément aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg, «en privilégiant l'économie de la connaissance, l'entrepreneuriat, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies». La procédure est ouverte aux intercommunalités ou aux structures ayant les compétences pour agir sur des territoires de projet qui comptent en leur sein des zones urbaines sensibles les plus en difficultés. La liste des dix territoires candidats éligibles à l'appel à projets est publique depuis février 2008 :

- en Seine-et-Marne, communauté d'agglomération du pays de Meaux,
- dans les Yvelines, Epamsa (Seine aval),
- en Essonne, communauté d'agglomération Seine Essonne (Corbeil), communauté d'agglomération Lacs de l'Essonne (Grigny Viry-Châtillon),
- en Seine-Saint-Denis, villes de Bobigny, Bondy, Noisy-le-Sec et Romainville, communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois Montfermeil et communauté d'agglomération de Plaine Commune,
- dans le Val-de-Marne, association Seine-Amont développement,
- dans le Val-d'Oise, communauté d'agglomération Argenteuil Bezons et communauté d'agglomération Val-de-France.

L'enveloppe budgétaire globale de 312,3 millions d'euros du PO d'Île-de-France est cofinancée par le Feder (48,5 % du montant global), par les acteurs publics nationaux (42 %) et les acteurs privés (9,5 %).

En comparaison, le PO londonien, approuvé le 6 décembre 2007, concerne plus de 7,5 millions d'habitants. Sa gestion, placée sous l'autorité du maire, est prise en charge par l'agence de développement régionale du Grand Londres. Le PO londonien fait le choix d'une action résolument économique en encourageant l'innovation, la collaboration et l'efficacité écologique des PME londoniennes et en leur facilitant l'accès à de nouveaux marchés et aux investissements. En matière de réduction des disparités d'accès à l'emploi, le PO veut apporter un soutien plus spécifique aux PME dirigées par des femmes, des personnes handicapées ou des membres des communautés noires, asiatiques ou des minorités ethniques. Sur le plan urbain, il vise à transformer des quartiers en difficultés et à fort potentiel, par le soutien à la création de structures d'accueil pour les entreprises.

Pour plus d'informations

- Le site Inforegio (direction générale de la politique régionale) : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm
- Le site de la préfecture de Région et du conseil régional d'Île-de-France sur les fonds européens : <http://www.europeidf.fr/index.php>
- Le site d'Urbact : <http://www.urbact.eu>

Bilan et perspectives des politiques redistributives territoriales

Jean-Pierre Chauvel
IAU île-de-France



Les politiques redistributives visent à réduire les disparités territoriales.

Dans la recherche d'une meilleure équité entre individus et entre territoires, un ensemble de politiques redistributives tant nationales que locales ont été instaurées au fil du temps. Au niveau national, il s'agit très largement de politiques destinées à garantir à chacun un minimum de revenu (au travers de la fiscalité ou de prestations). L'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national est alors de droit.

Au niveau local, les politiques redistributives reposent sur l'offre d'un ensemble de services collectifs. Dans ce cas, la quantité de services offerts à la population dépend largement, d'une part, de la capacité financière de la collectivité concernée et, d'autre part, d'options politiques quant au rôle d'une collectivité locale.

Les disparités de ressources entre communes : un problème déjà ancien en Île-de-France

La polarisation des activités et des emplois est, de longue date, source de fortes inégalités de richesse et de services rendus entre les communes. En 1965, le législateur dressait déjà ce constat pour l'Île-de-France :

Une collectivité qui concentre sur son territoire les activités industrielles et commerciales en récolte les bénéfices, tandis que celle qui offre aux hommes l'habitat, les services collectifs et les services sociaux reste dépourvue de moyens... La fiscalité locale française repose sur une taxation combinée de l'habitation, des activités économiques et des dépenses de consommation.

Avec un potentiel financier de 615 euros par habitant, les communes les plus pauvres disposent de quatre fois moins de ressources que celles qui sont le mieux dotées. Cela signifie pour leurs habitants des taux d'imposition plus élevés et des services publics réduits.

Ainsi conçue, elle est adaptée aux besoins des communes «équilibrées», c'est à dire qui constituent un cadre géographique dans lequel leurs habitants résident, travaillent et procèdent à leurs achats. Ces conditions ne sont plus réunies dans les communes de l'agglomération parisienne... Cette inégalité n'est qu'insuffisamment corrigée entre les communes suburbaines par les mécanismes de péréquation qui leur sont propres. À taux égal, le produit de la patente dans la banlieue de la Seine est inférieur de moitié à ce qu'il est dans la Seine. Il est impossible aux communes suburbaines de compenser par l'imposition directe l'insuffisance de leurs ressources, sauf à accroître hors des limites du raisonnable, la pression fiscale sur leurs résidents.⁽¹⁾

(1) Projet de loi portant réorganisation de la Région parisienne. Avis de M. Louis Vallon, mai 1965.



Dans les années 1970, les villes nouvelles étaient conçues pour créer un équilibre habitat-activités qui leur permettrait d'harmoniser recettes et dépenses.

Depuis au moins soixante ans, l'Île-de-France a ainsi fait l'objet de mécanismes spécifiques de redistribution des ressources entre collectivités territoriales qui sont venus s'ajouter aux mécanismes nationaux. Les disparités de ressources y apparaissent plus importantes que dans les autres régions.

Jusqu'en 1967, une taxe locale sur les services et ventes au détail était perçue au profit des communes. Il en résultait de fortes disparités de ressources entre collectivités : en 1965, Paris percevait, par habitant, trois fois plus que le reste de l'agglomération parisienne. Ceci justifiait déjà la mise en place d'un «fonds commun des [80] communes suburbaines de la Seine».

Lors de l'extension de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au commerce de détail, la taxe locale, pour cause de double emploi, a été supprimée et remplacée par une dotation de l'État : l'actuelle dotation globale de fonctionnement (DGF).

La loi du 10 juillet 1964 réorganisant la Région parisienne prévoyait, dans la continuité, la création d'un fonds d'égalisation des charges (FEC), qui aboutissait à redistribuer entre communes d'Île-de-France une partie de leur attribution initiale de DGF.

Ce fonds, supprimé par une loi du 10 décembre 1980, permettait, à cette date, de redistribuer au niveau francilien 33 % des dotations de l'État. Il était réparti :

- pour 70 % selon la population de la commune,
- pour 30 % selon le niveau des impôts levés sur les ménages (pour simplifier, taxe professionnelle exclue).

Très sommairement, ceci correspondait à une ponction de près de 20 % sur Paris au profit des autres communes.

Émiettement des pouvoirs locaux et inégalités de richesse fiscale

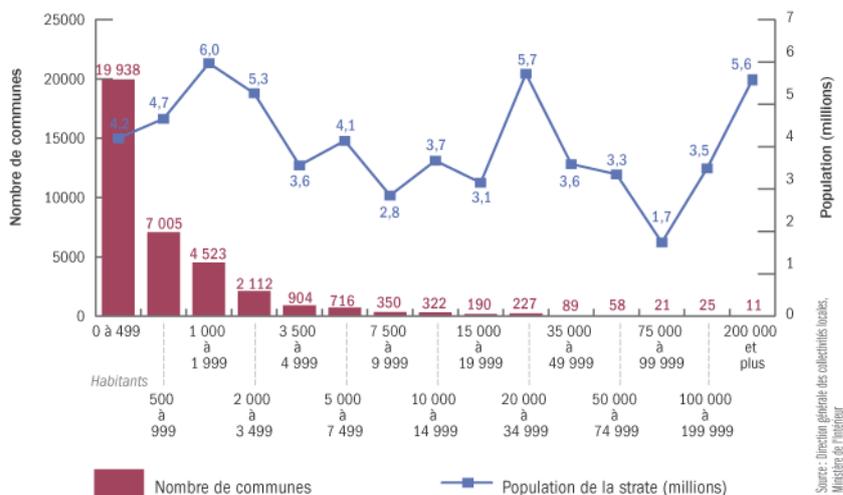
Le nombre de collectivités locales de base (36 600 communes et 18 000 syndicats intercommunaux) et l'autonomie fiscale de ces collectivités (capacité de moduler leurs recettes fiscales) constituent une spécificité française en Europe. D'un côté, 20 000 communes comptant moins de 500 habitants regroupent 4,2 millions d'habitants, de l'autre, 11 communes de plus de 200 000 habitants rassemblent 5,6 millions d'habitants.

Face à l'échec d'une tentative de fusion de ces communes en 1971, une solution est apparue depuis 1992 au travers de la mise en place d'établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Au niveau national, comme en Île-de-France, la richesse fiscale (mesurée par le potentiel financier par habitant) progresse avec la taille démographique de la commune.

En France, 20 000 communes ont moins de 500 habitants

Répartition des communes et de la population par strate de taille de communes



graphique de la commune. En effet, 90 % des inégalités de richesse fiscale s'expliquent par la présence ou non d'activités au travers des recettes de taxe professionnelle ou foncière. Les communes rurales dépourvues d'activités s'avèrent globalement défavorisées. En milieu urbain, on peut également observer d'importantes disparités de ressources entre collectivités voisines. Une étude remarquable du commissariat général du Plan [GILBERT et GUENGANT, 2004] a établi une rigoureuse évaluation des solidarités financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui rappelle l'extrême disparité des situations locales et la grande faiblesse des systèmes de correction.

Cette étude montre qu'en 2001 :

- le «pouvoir d'achat par habitant» de la commune la mieux dotée en France représente 8 500 fois celui de la commune la moins bien pourvue,
- les 10 % de communes les plus riches disposent de 30 % du pouvoir d'achat et, à l'opposé, les 10 % les plus pauvres ne bénéficient que d'un peu plus de 1 % de ce même pouvoir d'achat.

L'Île-de-France n'échappe pas à cette concentration de la richesse, mais elle se distingue des autres régions : parmi les communes de plus de 10 000 habitants, trente-sept disposent d'un potentiel fiscal de plus de 1 000 €/hab. En Nord-Pas-de-Calais, cet effectif est de deux communes, en Provence-Alpes-Côte d'Azur de neuf et de dix en Rhône-Alpes. En résumé, un mécanisme spécifique de solidarité trouve davantage à s'exercer et à se financer en Île-de-France [CHAUVEL, 2008].

Ceci reste toutefois insuffisant et, finalement, les habitants des différentes communes franciliennes n'ont pas accès à un même ensemble de services et d'équipements collectifs.



S. Marlotte/AU tdf

En Île-de-France, trente-sept communes disposent d'un potentiel fiscal de plus de 1 000 €/hab.

La faiblesse des mécanismes de péréquation

Si l'on classe les 36 600 communes de France par strates de richesse fiscale croissante⁽²⁾, il est possible de mesurer l'incidence des différentes dotations de l'État. Celles-ci poursuivent deux buts différents, voire contradictoires :

- Assurer l'inertie du système. Il s'agit de garantir à chaque collectivité qu'une bonne part de ses recettes courantes (jusqu'à 40 %) ne fera pas l'objet de fluctuations difficiles à compenser.
- Aller vers davantage de péréquation entre collectivités, c'est-à-dire rapprocher le niveau des ressources par habitant des différentes communes, quels que soient leur taille démographique ou leur caractère rural ou urbain.

Sans entrer dans le détail des différentes dotations d'État aux communes, cinq d'entre elles sont ici prises en compte :

- La dotation forfaitaire, qui constitue une part essentielle de la DGF (14 Md€ en 2008, soit 85 %), est relativement stable.
- La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU : 1,1 Md€ en 2008) a connu depuis 2005 une forte progression en Île-de-France comme en France. La dotation de solidarité rurale (DSR : 0,7 Md€ en 2008) intervient pour les communes de moins de 5 000 habitants. Ce sont également deux composantes de la DGF
- La dotation nationale de péréquation (DNP : 0,7 Md€ en 2008) fait également partie de la dotation globale de fonctionnement.
- Enfin, en Île-de-France, un mécanisme de péréquation spécifique intervient, le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF). Il établit une redistribution entre certaines communes «contributrices» (qui se voient prélever une partie de leurs ressources) et des communes bénéficiaires.

Dans un premier temps, il convient de relativiser l'action de ces dotations en les comparant aux inégalités de richesse fiscale initiales.

Il apparaît que les différentes dotations de l'État progressent globalement en France avec la richesse fiscale des collectivités. Ceci signifie que ces dotations, au mieux, sont sans effet, au

pire, accentuent les disparités de richesse fiscale entre communes. Il convient toutefois de distinguer la dotation forfaitaire des autres dotations d'État.

La dotation forfaitaire joue un rôle inertiel, voire «contre-péréquateur» très important, alors que les autres dotations apparaissent relativement neutres en regard des disparités de richesse fiscale.

Les strates les plus défavorisées, principalement rurales, bénéficient largement de la DSR. Les strates les plus riches, qui sont aussi les plus urbaines, sont concernées par la DSU et le FSRIF spécifique à l'Île-de-France.

Ce dernier mécanisme, qui concerne les communes les plus favorisées, est essentiellement alimenté par la strate la plus riche et la ville de Paris.

En Île-de-France, l'effet contre-péréquateur des dotations de l'État est encore plus marqué. Les strates de communes les plus défavorisées (strates 1 à 5) perçoivent nettement moins de dotations de péréquation que la moyenne. La relative égalité de traitement des strates 1 à 10 observée au niveau national n'est donc pas observée dans la région.

Des services rendus à la population à géométrie variable

Compte tenu d'une richesse fiscale qui est, à court ou moyen terme, donnée, et de dotations de l'État fixées par ailleurs, le nécessaire équilibre budgétaire d'une collectivité s'ajuste par la confrontation de deux objectifs :

- le niveau de pression fiscale que la municipalité estime juste et acceptable par l'ensemble des habitants,
- le niveau des services et équipements offerts à la population.

La loi ne fixe pratiquement aucune limite aux services offerts à la population qui relèvent de choix communaux : c'est la **clause générale de compétence**.

Un des tout premiers articles du code général des collectivités territoriales (article L. 1111-2) prévoit que «les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence». Le législateur a donc estimé, jusqu'à présent, que chaque niveau de collectivité n'avait pas de secteur d'intervention qui lui soit *a priori* interdit. Seule l'intercommunalité, de par l'existence de statuts régissant son champ d'activité, se voit opposer une limite claire à ses interventions, au nom du principe de spécialité géographique et fonctionnelle. Parallèlement, dans le cadre de la décentralisation, la loi attribue à chaque niveau de collectivité des compétences complémentaires.

(2) Chaque strate de 3 500 communes étant numérotée de 1 à 11, en isolant Paris.



© P. Itacini/Urba Images/taur

Même à richesse fiscale équivalente, les communes offrent des services à la population extrêmement variés.

res qui lui reviennent de droit : collèges et lycées pour les départements et les régions, formation professionnelle pour les régions...

Ceci laisse donc les communes libres de la quantité de services qu'elles souhaitent fournir à leurs habitants. Or, même à richesse fiscale équivalente, les communes opèrent des choix, en ce domaine, extrêmement variés.

Il est possible de distinguer trois grandes conceptions du rôle d'une commune vis-à-vis de ses habitants.

Une intervention *a minima*

Une absence quasi complète de services à la population (hormis naturellement les services rendus pour le compte de l'État, comme l'état civil) et, en regard, une très faible pression fiscale font l'objet d'un «contrat» non écrit avec la population. Cette pratique est tout particulièrement observable en zones rurales. Elle était également courante, dans les années 1960, en zone périurbaine, où les interventions des communes se limitaient à la mise en place des réseaux d'eau ou d'assainissement et à la maintenance du réseau de voirie communale.

On peut rattacher à ce cas de figure des communes dont la population attend, au contraire, des services de grande qualité et préfère se tourner vers le secteur privé. Toute intervention de la commune serait à la fois budgétairement coûteuse et malvenue.

Un service minimal de base

Aujourd'hui, de nombreuses communes, notamment en Île-de-France, souhaitent redéfinir le rôle de la collectivité par rapport au secteur privé. Depuis une trentaine d'années, les collectivités territoriales, notamment les plus aisées, n'ont cessé de développer de nouveaux services à la population.

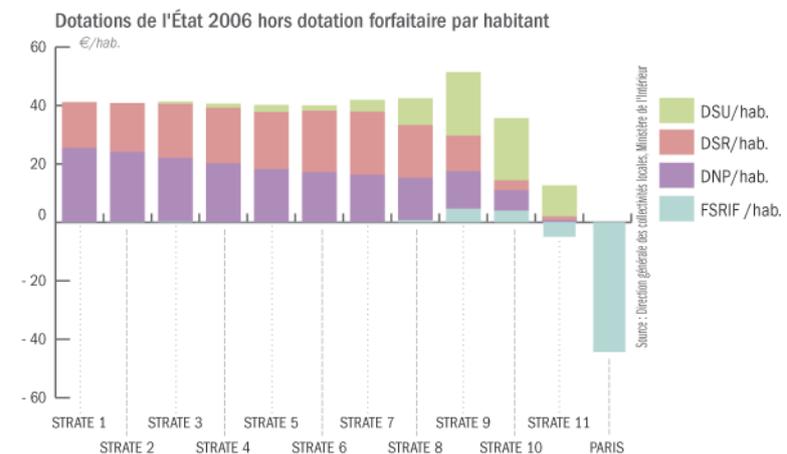
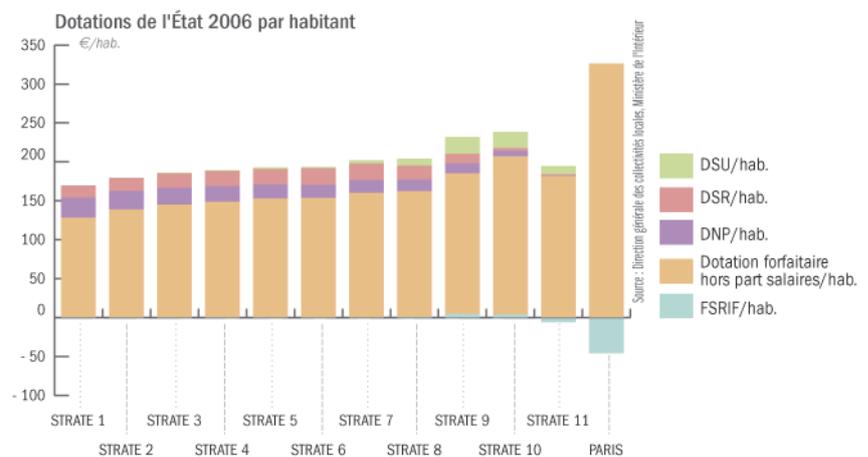
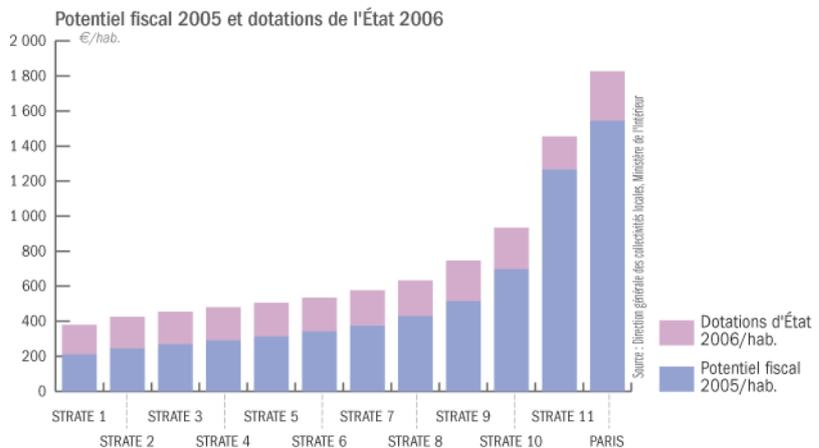
Cependant, ces nouvelles prestations s'adressent à un public de plus en plus restreint et versatile. Quand il s'agissait d'un réseau de collecte de l'eau pluviale, il concernait l'ensemble de la population et ceci pour une cinquantaine d'années. S'agissant de courts de tennis ou de pistes de rollers, la situation est toute différente et largement contestable par la majeure partie des contribuables...

Certaines communes préfèrent aujourd'hui opérer un recentrage sur un panier de services de base et privilégier des actions en termes de fonctionnement (service rendu) plutôt qu'en investissement (équipements difficilement reconvertisibles).

Réparation de politiques nationales et «utopies locales»

Outre l'offre de services de proximité, certaines collectivités se situent au sein d'une chaîne

Richesse fiscale des 36 600 communes classées en onze strates par ordre croissant de richesse



Les prestations sportives et culturelles concernent un public de plus en plus ciblé. Ici, un terrain de tennis exclusivement réservé aux adhérents.



C. Dautre/BasSch/IAU Iof

Les caractéristiques socio-économiques des habitants confortent souvent les choix pris en matière d'offres de services.

d'interventions publiques «réparatrices», allant de l'État, voire de l'Europe, au quartier. Elles considèrent qu'il leur revient de prendre leur part dans les actions des autres entités publiques, voire de les contrebalancer.

À l'extrême, il s'agit, à l'échelle de la collectivité, de préfigurer une société idéale qui prenne en compte l'ensemble des aspirations de l'individu («ce que j'ai fait pour une commune, je le ferai pour le pays»). Le congrès de l'Internationale réuni à Paris en 1900 ne considérait-il pas que «la commune peut devenir un excellent laboratoire de vie économique décentralisée et en même temps une formidable forteresse politique à l'usage des majorités socialistes locales contre la majorité bourgeoise du pouvoir central une fois qu'une autonomie sérieuse sera réalisée» [BRUNET, 1981] ?

On pourrait naturellement croiser ces trois cas de figure avec le niveau de revenu des habitants de ces communes, dans la mesure où un manque crucial de moyens pour la collectivité ne peut, de manière durable, s'accommoder d'ambitions importantes en termes de service rendu.

Des ajustements par la pression fiscale souvent inéquivalables

La confrontation des recettes fiscales potentielles et des dotations de l'État avec les dépenses induites par les choix en matière de service rendu détermine la pression fiscale qui pèsera sur les différentes catégories de contribuables. En première analyse, la pression fiscale est d'autant plus faible que la collectivité dispose d'un potentiel financier par habitant élevé. On peut le vérifier en Île-de-France à l'échelle départementale : Paris et les communes des Hauts-de-Seine pratiquent les taux d'imposition globalement les plus faibles de la région.

Cependant, si l'on examine la situation commune par commune au sein d'un même département, il apparaît que cette règle est très largement enfreinte. Des communes qui disposent de ressources potentielles similaires pratiquent des niveaux de pression fiscale très différents.

Ce sont, de fait, les options en matière de fourniture de services qui expliquent ces disparités de pression fiscale. Les caractéristiques socio-économiques des habitants confortent souvent ces options.

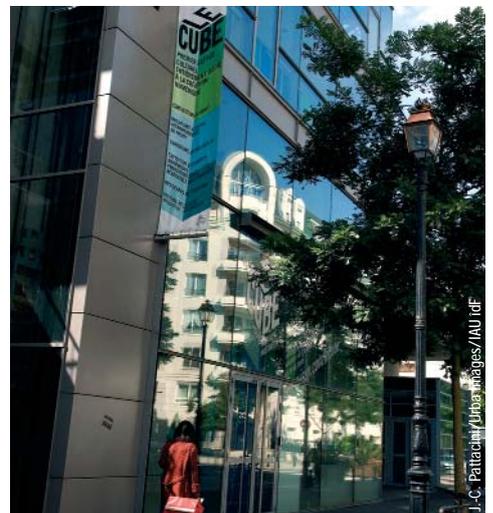
Pour caricaturer, certains maires considèrent que le seul service attendu par leurs habitants consiste à minimiser la pression fiscale. À l'autre bout du spectre, certains souhaitent fournir à leurs habitants l'ensemble des services auxquels les politiques des autres acteurs publics, voire privés, ne leur permettent pas d'accéder.

L'intercommunalité et le renforcement des contraintes budgétaires

L'année 2008 marque une inflexion importante, dans la mesure où les dotations d'État ne progressent désormais qu'au rythme de l'inflation (et non plus, comme par le passé, au rythme de l'inflation et de la progression en volume du PIB). Cette situation, justifiée par les contraintes européennes d'équilibre des comptes publics et de maîtrise de la dette a, dès 2008, rendu tout effort en direction des collectivités les plus défavorisées moins consensuel. Rappelons que quatre des dotations de l'État proviennent de la seule DGF. Une progression ralentie de cette dernière rend plus difficiles les arbitrages entre communes favorisées ou non (au travers de la dotation forfaitaire) ou entre milieu urbain ou rural (DSU ou DSR). En regard de ces ressources figurent notamment des frais de personnel ou des dépenses de fluides qui progressent plus rapidement que l'inflation.

Les collectivités disposant de ressources modestes doivent donc arbitrer entre une révision de la gamme des services offerts à leurs habitants et une augmentation de la pression fiscale.

Le développement de l'intercommunalité, quasiment achevé hors d'Île-de-France, recèle un potentiel de redistribution et de péréquation au sein des territoires. Encore convient-il que ceux-ci soient suffisamment étendus, et fiscalement hétérogènes, pour générer une solidarité et une péréquation primaire entre communes. Autrement dit, une intercommunalité plus aboutie permettrait d'instituer une solidarité de premier niveau entre les communes membres. Les dotations de l'État viseront alors à compenser les inégalités de ressources entre territoires, qui seront moindres que celles observées aujourd'hui entre communes. Leur efficacité en sera accentuée d'autant.



J.-C. Patachier/Urbanimages/IAU Iof

Le Cube, premier centre de création intercommunal entièrement dédié au numérique, Arc de Seine, Issy les Moulineaux.

Références bibliographiques

- BRUNET Jean-Paul, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis-la-Rouge (1890-1939)*, Cujas, Paris, 1981.
- GILBERT Guy et GUENGANT Alain, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, commissariat général du Plan, 2004.
- CHAUVEL Jean-Pierre, «Les enjeux de solidarité financière et fiscale en Île-de-France», *Note rapide*, n° 446, IAU Île-de-France, avril 2008.

Vers une démocratie culturelle en Île-de-France ?

Fabrice Raffin
SEA Europe



O. Pascual / Bar Floreal / photographie © RIF

La culture a une fonction sociale et/ou d'animation, de finalités et d'enjeux sociaux, politiques ou économiques, à reconnaître.



A. Lacouche / AU / RIF

La démocratisation culturelle relève d'une politique à la fois élitiste et grand public par les équipements culturels qu'elle gère. Le Louvre est l'archétype de cette dualité entre qualité artistique et public de masse.

Une caractéristique majeure de la région Île-de-France en matière culturelle relève de la fragmentation de l'intervention politique, notamment au niveau municipal. Fragmentation de l'offre, doublon des équipements à très petite échelle, multiplication des interventions (soutien à projet, événements, équipements) sans cohérence autre que locale. Les acteurs politiques de la culture sont extrêmement nombreux. Autour des principaux intervenants (la ville de Paris, l'État, la Région), les villes de banlieues mènent chacune leur propre politique, sans coordination, très souvent en concurrence, l'intercommunalité étant quasiment inexistante.

Cette fragmentation renvoie en partie à l'injonction instrumentale faite à la culture. Parce qu'elle porte à la fois des valeurs expressives, une forte capacité d'image, des valeurs de cohésion ou de distinction, elle se doit d'être un véhicule privilégié de l'action publique locale face à une triple demande contemporaine : développer les territoires, se positionner face à d'autres territoires partenaires ou concurrents, maintenir la cohésion sociale. Derrière cet aspect utilitaire tourné vers le développement territorial se cache une approche idéologique de démocratisation culturelle.

De la démocratisation culturelle...

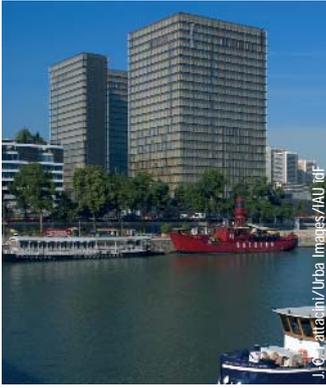
Dans ce contexte fragmenté, les politiques culturelles mises en œuvre font paradoxalement preuve d'une grande uniformité, quel que soit l'échelon territorial. Depuis 1959, ces politiques

La France a choisi de mettre l'excellence de l'offre artistique à la portée de tous. La culture ne se réduit pourtant pas à l'art. L'expression culturelle, dans sa diversité, via le secteur associatif ou des productions amateurs, semble encore loin d'être considérée comme porteuse de développement économique, de cohésion sociale ou d'image des villes.

publiques s'alignent sur un paradigme d'action spécifique, «la démocratisation culturelle». Il s'agit de «rendre accessible les œuvres de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent»⁽¹⁾. Cette orientation politique, pour positive qu'elle soit en bien des aspects, dessine les contours dominants de «l'action culturelle» actuelle, à tous les échelons territoriaux, de l'État aux plus petites communes. Dans ce contexte hérité des années 1950, la réduction «du culturel à l'artistique» apparaît comme un aspect central du paysage culturel français et donc francilien [CAUNE 1992 ; MILLIOT, 1998]. La notion de culture y a subi une atrophie, qui se fonde simultanément sur une conception de l'art comme action autonome, et sur la croyance en sa «neutralité opératoire», entendant par là sa capacité de faire lien et de s'adresser de la même manière à des populations différentes, sur la base notamment de la force esthétique et d'un universalisme artistique. «L'universalisme» de l'art sous-entendu ici imprègne les modalités de l'action culturelle jusqu'à aujourd'hui⁽²⁾. Ce prisme évite notamment de s'interroger sur la complexité des composantes et des effets de cette action culturelle dans un contexte métropolitain marqué par

(1) Décret du 24 juillet 1959 qui fait suite à la nomination d'André Malraux comme ministre chargé des Affaires culturelles.

(2) Au début des années 1980, les principes de «démocratie culturelle» furent mobilisés, mais de manière mineure.



La démocratie culturelle englobe aussi des pratiques culturelles relevant du ludico-festif, de l'animation, du socio-éducatif. Ici, le Batofar, à Paris, à quai devant la BNF (site François-Mitterrand).

Références bibliographiques

- BORDAGE Fazette, GROMBEER Philippe, RAFFIN Fabrice et al., *Les Fabriques, lieux imprévus : TransEuropeHalles*, Édition de l'imprimeur, 2000.
- CAUNE Jean, *La culture en action*, Presses universitaires de Grenoble, 1992.
- MILLIOT Virginie 1998, «Culture, cultures et redéfinition de l'espace commun», dans METRAL Jean (COORD.), CULTURES EN VILLE OU DE L'ART ET DU CITADIN, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2000.
- RAFFIN Fabrice, *Friches industrielles - Un monde culturel européen en mutation*, L'Harmattan, Paris, 2007

Pour en savoir plus

<http://www.fabrice-raffin.com>

Credits photographiques p. 83
F. Dugeny/IAU idF
M. Lacombe/IAU idF
D. Lacombe/IAU idF
J.-C. Pattacini/URBA IMAGES/IAU idF
Piscine intercommunale Saint-Germain-en-Laye

une dimension interculturelle toujours plus importante⁽³⁾. La culture semble avoir été déconnectée de toute fonction sociale et/ou d'animation, de finalités et d'enjeux reliés au monde, qu'ils soient sociaux, politiques ou économiques⁽⁴⁾. Pourtant, depuis bientôt dix ans, les commentaires se multiplient qui dénoncent l'échec de cette politique qui fut surtout accompagnée par un processus d'augmentation et de soutien des équipements de diffusion dans toutes les villes. Mais il faut bien le noter, la fréquentation des équipements stagne, l'ouverture à d'autres publics reste incantatoire.

Au jour le jour, le poids de la logique de démocratisation culturelle oriente le choix des projets aidés. Le critère de «qualité artistique» est systématiquement appliqué pour l'obtention de subventions. Les projets à qualité artistique non avérée ou se positionnant sur d'autres registres sont quasi-systématiquement écartés, et notamment les projets associatifs ou relevant de pratiques amateurs⁽⁵⁾. Au niveau étatique comme au niveau municipal c'est une politique artistique plus que culturelle qui est mise en œuvre. Les grandes capitales européennes agissent tout autrement. Par exemple, le département culturel de la ville de Genève finance une friche industrielle autogérée, l'Usine. Sa fonction d'animation et d'expressivité culturelle n'exige pas de qualité artistique pour les projets qui y sont réalisés [RAFFIN, 2000, 2007].

Le positionnement idéologique français est profondément inégalitaire puisqu'il exclut tous ceux qui ne s'alignent pas sur une certaine «qualité artistique minimum» dont l'appréhension reste problématique. Elle est, pour l'essentiel, dictée par les «élites dominantes» aux commandes des villes, et se réfère à une histoire de l'art en déphasage important avec la réalité des populations.

... à la démocratie culturelle

La culture, pourtant, ne se réduit pas à l'art. Malgré la force de l'idéologie de la démocratisation, un autre versant de la politique culturelle est perceptible depuis 1981 en France et peut, dans certains cas, se décliner à l'échelle locale. Il relève d'une politique de démocratie culturelle qui concerne un ensemble d'activités culturelles en prise directe avec les populations : culture indigène (*Grassrooted*) produite et véhiculée principalement via un secteur associatif et des formes de militantisme culturel. Des formes plus spontanées et moins formalisées ont aussi vu le jour depuis les années 1990, comme les cultures urbaines ou encore les mouvements de musique techno. La notion de «démocratie culturelle» dépasse largement les questions strictement artistiques, même si elle les prend en compte. Elle englobe, à la fois, les disciplines

artistiques traditionnelles selon des pratiques plus ou moins amateurs, incluant aussi ce qui a été appelé en France les NTA (nouveaux territoires de l'art), des formes artistiques à dimension politique et identitaire, mais aussi des pratiques culturelles relevant du ludico-festif, de l'animation, du socio-éducatif. Aujourd'hui, des lieux comme le Point Éphémère, le Batofar, à Paris, Mains d'œuvres à Saint-Ouen participent de cette démocratie de la culture hybride.

Mais, même dans le cas de municipalités engagées dans cette démocratie culturelle, la confiscation de l'autonomie et l'instrumentalisation ne manquent pas de réorienter les projets en direction d'une rassurante qualité artistique pour produire à nouveau de l'exclusion.

Le paysage culturel européen se structure aujourd'hui autour de la reconnaissance de cette démocratie culturelle à fondement associatif ou relevant de l'économie. La France, qui favorise la culture légitime, fait figure d'exception. L'excellence de l'offre artistique parisienne est certes reconnue et leader en Europe avec Londres. Mais la France semble prendre peu conscience de l'intérêt d'un soutien à la démocratie culturelle porteuse elle aussi de développement économique, de cohésion sociale ou d'image des villes. Aujourd'hui en Europe, si Berlin, Madrid et Londres, notamment, se distinguent et attirent de jeunes européens par dizaines de milliers, c'est sur la base de cette offre spécifique fondée sur des entrepreneurs culturels et le secteur associatif. Notre point faible est de ne faire entrer que marginalement, dans le champ culturel, les activités socio-culturelles en prise directe avec les populations, produites et véhiculées principalement via un secteur associatif et des formes de militantisme culturel, productions amateurs dans une perspective culturelle au sens identitaire et anthropologique. Ce choix limite l'expression culturelle des Franciliens. La voie de la démocratie culturelle participerait au contraire d'une reconnaissance de la diversité dont l'expression, loin de se confiner aux centres des villes, s'animerait davantage dans les banlieues et les espaces péri-urbains voire ruraux.

(3) En tant qu'action collective, l'action culturelle peut prendre des formes inédites en lien avec ceux qui la portent, les contextes dans lesquels elle se déroule et les caractéristiques des populations auxquelles elle s'adresse. Les qualités propres du projet artistique relèvent pour partie d'intentions qui dépassent la culture ou l'art pour eux-mêmes, intentions politiques, sociales, économiques ou autres.

(4) Au tournant des années 1990, l'État et le ministère de la Culture se sont emparés des questions sociales, confiant dans la capacité de l'art de recréer des «repères», de la «mémoire», de «l'insertion», du «lien social». Certains artistes, devenus «pompiers du social» ont trouvé là, des sources de financement pour leurs travaux, mais le registre esthétique lié aux mondes de l'art restait central.

(5) La segmentation entre services culturels et services jeunesse et sport reste de mise, même au niveau local.



Ressources





Philippe
Gervais-Lambony
Gecko
Frédéric Dufaux,
Pascale Philifert
UMR LOUEST,
équipe Mosaïques,
université Paris X-Nanterre

Colloque «Justice et injustice spatiales»

Les 12, 13 et 14 mars 2008, s'est tenu, sur le campus de l'université de Paris X-Nanterre et à l'initiative du laboratoire Gecko⁽¹⁾, un colloque international et transdisciplinaire sur le thème : justice et injustice spatiales⁽²⁾.

Le débat sur la justice et l'injustice est central dans les sociétés démocratiques, cela à toutes les échelles. Pourtant, la diversité des définitions de la «justice» – et des possibles «contrats sociaux» qui les légitiment – est grande et les objectifs poursuivis sont divers, voire contradictoires.

On peut considérer que les conceptions de la justice oscillent entre deux pôles. Le premier pôle est illustré par John Rawls [1971]. Il définit la justice comme équité, c'est-à-dire non pas comme l'égalitarisme, mais, une fois posée l'égale valeur intrinsèque des personnes, comme l'optimisation des inégalités destinée à la promotion maximum des plus modestes. Cette conception de la justice, qui prétend à l'universalité du fait de sa procédure d'énonciation indépendante des situations réelles, est centrée sur la personne. À l'opposé, les «communautaristes» donnent de la justice sociale des définitions centrées sur les droits des communautés, ceux-ci primant sur les droits des individus. Dans tous ces cas, c'est avant tout d'égalité ou d'inégalité socio-économique qu'il est question : la justice vise d'abord à réduire, abolir, ou rendre acceptable l'inégalité socio-économique. Un tournant majeur dans cette réflexion intervient dans les années 1990, et Iris Marion Young [1990] en est l'auteure sans doute la plus caractéristique. Renonçant à une théorie générale de la justice, elle propose d'identifier d'abord les injustices dont sont victimes certains groupes dans nos sociétés. Elle part du principe que le socio-économique est un élément de définition insuffisant et que c'est l'oppression sous toutes ses formes qu'une politique juste devrait viser à abolir. À sa suite, David Harvey [1992] a analysé l'applicabilité des travaux de Young dans le domaine de la politique urbaine. On en vient ainsi à présenter la justice spatiale comme la reconnaissance et l'acceptation de l'altérité, à prôner une politique territoriale attentive aux droits des groupes et à poser une définition procédurale et non plus struc-

turelle ou redistributive de la justice. La justice «structurelle» peut être définie «objectivement» comme ayant pour but d'assurer un accès aux ressources urbaines (services et équipements) le moins inéquitable possible grâce à une série de mesures politiques et techniques. Sans nier l'existence de telles inégalités, la justice «procédurale» souligne le fait qu'elle doit être définie et négociée entre plusieurs acteurs parties prenantes, à différentes échelles et notamment à l'échelle locale, plutôt qu'imposée par «le haut». Une action publique serait alors juste, non par la justesse/justice de ses objectifs et de ses moyens, mais par le processus qui a mené à sa définition qui doit obéir à différents principes de représentativité, d'égalité, d'écoute et de respect entre groupes sociaux différents.

Dans la lignée de ces réflexions et débats, les journées du colloque se sont articulées autour de quatre axes thématiques présentés ci-après. Le premier atelier avait pour objectif de replacer ce concept polysémique dans une réflexion d'ordre général sur les grandes définitions de la justice. Au-delà de l'opposition structurel/procédural, qui reste centrale, de nouvelles élaborations théoriques permettraient-elles de poser à neuf la question de la justice spatiale? Quoi qu'il en soit le concept de justice reste un levier politique essentiel, mobilisateur, compris et vécu dans le quotidien par les citoyens.

Identités et minorités ont été les thématiques au cœur du deuxième atelier. On peut désigner comme «minorité» tout groupe qui subit une ou plusieurs des formes d'oppression identifiées par Iris Marion Young. Une approche centrée sur l'espace et la répartition des différentes minorités permet d'évaluer comment cette répartition est gérée et vécue par les différents acteurs. Toutefois, pour l'analyse de «genre», cette approche est mal adaptée. Il faut trouver des outils plus fins, identifier la ségrégation dans les types d'emploi qui restent fermés à la population féminine, ou les inégalités liées aux déplacements.

(1) Le laboratoire Gecko (EA 375, université Paris X-Nanterre) était associé à l'équipe Mosaïques (UMR LOUEST), à l'UMR 5600, Environnement, Ville, Sociétés (université Lyon III), au laboratoire CUBES (Centre for Urban Built Environment Studies, université du Witwatersrand).

(2) Une publication des actes du colloque est prévue et sera annoncée sur le site du colloque : www.justice-spatiale-2008.org

Le troisième atelier visait à s'interroger sur la notion d'injustice écologique. La «justice environnementale» est née dans les années 1980 dans les villes nord-américaines, pour dénoncer les recouvrements spatiaux entre les formes de discrimination raciale, d'exclusion socio-économique, les pollutions industrielles et la vulnérabilité face aux risques naturels. L'émergence de la notion de développement durable dans un contexte de crise écologique globale a favorisé une réflexion sur l'équité environnementale. Une démarche explorant les relations entre inégalités écologiques et justice peut-elle contribuer à construire des politiques environnementales justes ?

Les relations entre Justice spatiale et ségrégation ont caractérisé le questionnement du quatrième atelier. La corrélation implicite entre ségrégation et injustice doit être examinée de plus près : toute division socio-spatiale de l'espace – urbain en particulier – est-elle injuste ? On peut s'interroger d'un côté sur l'injustice des processus qui produisent de la ségrégation, et, de l'autre, sur l'injustice des effets produits par la situation de ségrégation (les effets de lieu). Symétriquement, l'objectif de la mixité socio-spatiale, souvent implicitement donné comme l'idéal de la ville juste, mérite aussi d'être remis en perspective. Peut-on dire que la ville pré-industrielle non ségréguée était plus juste que la ville contemporaine ?

La justice spatiale est l'horizon ou le guide de la plupart des politiques territoriales, il s'agissait donc d'interroger les rapports entre territoires, action publique et inégalités lors de ce

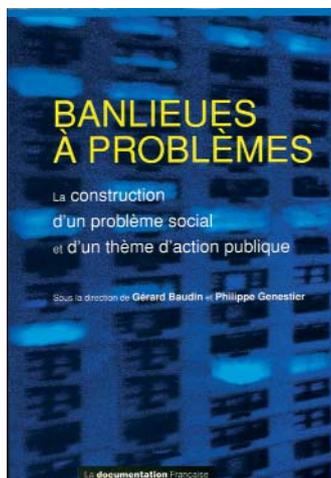
quatrième atelier. Les politiques de rééquilibrage des inégalités et les formes de redistribution des populations, des richesses et des services en vue d'une meilleure accessibilité reposent sur cet implicite de justice. En dépit de la mondialisation, de fortes différences entre dispositifs de régulation locaux ont été soulignées entre pays (France, Maroc, Brésil, Inde). La question de la planification territoriale a été largement débattue. Quelles sont ses finalités ? Sur quelles valeurs repose-elle ? Quel est le poids des discours dans les représentations territoriales des inégalités et des politiques mises en œuvre ? Dans quelle mesure, enfin, les modalités de réponse des acteurs sont-elles justes (processus négociés, démarches participatives...) alors même que le débat public et la délibération démocratique se multiplient que ce soit pour la mise en œuvre des projets de territoire ou des projets urbains ? La prise en compte de la diversité, des minorités et des groupes affinitaires, dans la mise en œuvre d'une politique spatiale «juste» demeure sans doute un point emblématique des débats et des différences d'approche entre chercheurs européens et anglo-saxons. Néanmoins, dans le cadre des politiques publiques, certaines ressemblances entre dispositifs anglo-saxons et dispositifs français semblent parfois se dessiner. Ainsi, une certaine convergence peut se lire à l'occasion de la mise en place des aides à l'emploi et à l'activité dans des zones prioritaires au travers des *urban empowerment zones* ou des zones franches urbaines.



F. Dugery/INU idF

Références bibliographiques

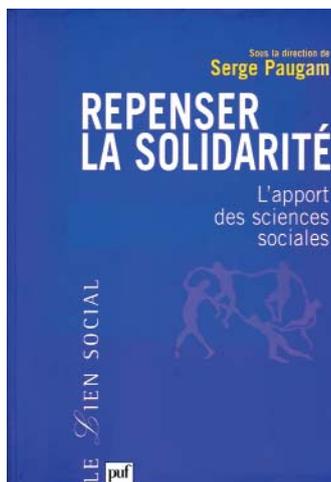
- HARVEY David, «Social justice, Postmodernism and the City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, pp. 588-601, 1992.
- YOUNG Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- RAWLS John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.



BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe (dir.)

Banlieues à problèmes.
La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique

Paris, La Documentation française, 2002



PAUGAM Serge (dir.)

Repenser la solidarité.
L'apport des sciences sociales

Paris, Puf, 2007

BANLIEUES À PROBLÈMES, OUI MAIS DE QUELS problèmes s'agit-il? Reconnaître que les habitants de ces banlieues sont confrontés à de graves difficultés dans l'organisation de leur vie quotidienne? Ou que certaines banlieues, parce qu'elles concentrent les difficultés sociales, économiques, urbaines... font et posent problème? Les deux sens ne sont pourtant pas imperméables l'un à l'autre. Les difficultés des habitants des «quartiers» sont souvent considérées comme la cause principale des dysfonctionnements de ces quartiers.

Les différentes contributions de cet ouvrage ne s'attachent pas à décrire la banlieue, l'histoire de ses territoires, la construction des grands ensembles ou encore la sociologie de ses habitants et les modes de vie dans les cités HLM. L'angle d'étude est celui de l'analyse de la fabrication d'une représentation. Quels sont les problèmes sociaux et les malaises politiques ou moraux que poseraient ces quartiers? Est-ce, par exemple, la surreprésentation de catégories pauvres et d'origine immigrée, est-ce l'illettrisme, le chômage...?

La médiatisation de faits survenus dans des secteurs de la périphérie a favorisé la création

d'une catégorie de pensée et de désignation: celle de «banlieue». Il existe de très nombreux dysfonctionnements sociaux, sur ces territoires mais aussi ailleurs, qui, s'ils sont bien réels, ne sont pas pour autant élevés au rang de «problème social», sans doute car ils ne sont pas ou peu médiatisés.

Le terme banlieue est très largement connoté et renvoie à des images dévalorisantes. Celles-ci le réduisent souvent, dans l'imaginaire collectif, aux seules cités HLM, sans recouvrir les réalités sociales et les types d'habitat ou d'activités très divers.

À partir de cette pensée morale, à savoir ramener ces territoires à ce qui est considéré comme normal et acceptable, l'action publique, la «politique de la ville», est imaginée et justifiée pour corriger les manques et les carences de la banlieue. Les désordres sociaux sont imputés à une géographie spécifique.

Les contributions tentent de révéler les conditions socio-démographiques, institutionnelles et conceptuelles qui ont permis l'apparition, l'accréditation et l'imposition comme évidence de la thématique de la banlieue, et de la banlieue comme problème en France.

LES INÉGALITÉS LAISSENT DANS LE MONDE DES millions de personnes dans un état précaire ou de grande pauvreté. Les élans de solidarité se multiplient, mais ont bien du mal à répondre à une détresse protéiforme. Au cours des siècles et notamment depuis la période récente, avec l'avancée des progrès techniques, les individus ont acquis une autonomie beaucoup plus importante, mais, paradoxalement, ils sont devenus aussi plus complémentaires les uns des autres, interdépendants. Comme le soulignait Durkheim dès la fin du XIX^e siècle, ne risquent-ils pas, à mesure que croissent leur autonomie et leur liberté, de se sentir dégagés de toute dette envers les générations passées, indifférents au destin des générations futures et, finalement, opposés à l'idée d'une redistribution en direction des plus défavorisés?

Crise de la société salariale, inégalités entre les générations, les hommes et les femmes, discriminations multiples, ségrégations urbaines, scolaires: nos modèles d'intégration sont-ils en mesure de relever les nouveaux défis auxquels sont confrontées les sociétés modernes en ce début du XXI^e siècle?

Serge Paugam et une cinquantaine de chercheurs, sociologues, philosophes, économistes,

anthropologues croisent leurs domaines de compétences pour envisager ces questions dans toute leur complexité. Les contributions sont regroupées autour de huit grands thèmes. Après un examen des principes de justice sociale en lien avec la solidarité, la question des solidarités familiales est abordée. Quelles sont les attentes collectives dans ce domaine? quelle est la réalité de l'entraide familiale? quelles en sont les limites? Des propositions sont esquissées pour renouer le lien entre les générations. Des pistes sont avancées pour remédier à la crise de la société salariale, en s'inspirant des expériences diverses menées à l'étranger. Les chercheurs analysent ensuite, à la lumière des diverses expérimentations et enquêtes réalisées en France et à l'étranger, les moyens de combattre racisme et discriminations et de lutter contre les ségrégations urbaines et scolaires. Ils interrogent l'intervention humanitaire, tant dans les pays lointains que dans sa relation avec les personnes qui souffrent, même proches géographiquement. Enfin, l'avenir de l'État social est abordé, avec le souci de rendre compte et d'évaluer les réformes en cours. C'est à un nouveau type de contrat social, fondé sur la pluralité des liens sociaux, à renforcer et à entrecroiser, que cet ouvrage nous propose de réfléchir.

SI LA BANLIEUE DES CITÉS HLM EST SOUVENT médiatisée, jusqu'à se voir fortement associée aux violences urbaines, il en est une autre, celle des pavillons, qui abrite pourtant une population au moins aussi importante, qui demeure beaucoup plus inaperçue.

L'enquête ethnographique qui sous-tend ce travail est menée à Gonesse, en marge des secteurs pauvres du nord-est de l'Île-de-France. Elle étudie de façon approfondie cette strate particulière des classes sociales, celle des ménages situés entre le haut des classes populaires et le bas des classes moyennes, celle des «petits-moyens» de la banlieue pavillonnaire parisienne. Les auteurs ont choisi d'interroger les habitants de ce quartier plutôt hétérogène, tant par le statut social des habitants – cadres, ouvriers ou employés – que par les origines, l'âge, l'habitat ou encore la période d'arrivée dans le quartier.

Pour les «pionniers», arrivés dans les années 1960-1970, ce quartier représentait un lieu de partage de services entre voisins, malgré les différences sociales, qui leur a permis de vivre mieux que leurs parents d'origines populaires. Un changement majeur s'opère à la fin des années 1970, avec l'arrivée de familles d'origines étrangères, dans un contexte de dégradation des conditions de résidence : densification urbaine sur des terrains laissés en friche jusqu'alors, forte augmentation des nuisances sonores dues à l'activité de l'aéroport de Roissy, départ de plusieurs familles accédant à des maisons plus grandes.

Pour beaucoup de familles immigrées, cette mobilité résidentielle ne s'accompagne pas d'une mobilité professionnelle, et se traduit par un accès à des logements déclassés. Certains accèdent à un meilleur statut professionnel, souvent des enfants d'immigrés, sans que l'on puisse parler d'ascension sociale marquée, mais plutôt d'une mobilité sociale de faible ampleur. Si les conditions de ressources acquises par tous ces ménages les distinguent des classes populaires, ces «petits-moyens» n'appartiennent pas pour autant aux classes moyennes. La peur de la chute sociale n'en est que partout plus présente : peur de l'avenir, de la violence des cités HLM toutes proches, de la dégradation du quartier, de la baisse du niveau scolaire, de l'avenir professionnel des enfants... L'ascension sociale dont ont bénéficié par le passé les habitants de ces quartiers n'est plus garantie et, au contraire, la précarisation gagne du terrain.

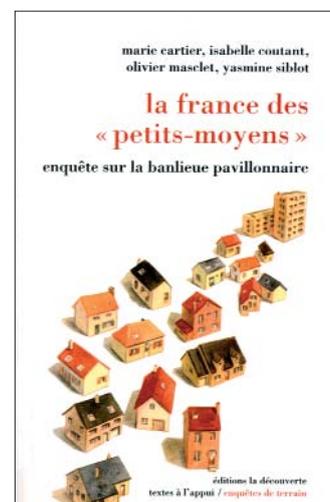
Les auteurs montrent que, si la peur du déclassement est l'un des éléments forts d'explication de la «droitisation» des populations de ces quartiers, il faut se méfier des raccourcis, le rejet et l'incompréhension n'excluent pas la proximité et même la solidarité. Ainsi certains retraités faisant partie des «pionniers» du quartier, qui avouent ne pas comprendre du tout la culture et le mode de vie de leurs voisins immigrés, encadrent tout de même leurs enfants au moment des devoirs scolaires et, malgré des conflits de voisinage parfois violents, les fêtes organisées regroupent tous les gens du lotissement.

LES «TRENTÉ GLORIEUSES» ONT ÉTÉ, AU MOINS dans les pays occidentaux, une période de forte réduction des inégalités. Depuis lors, les inégalités entre les nations semblent se stabiliser, voire diminuer, mais elles s'accroissent à l'intérieur des pays de l'OCDE. Cette évolution s'est surtout opérée au détriment des classes moyennes et des jeunes, au profit des plus pauvres de la société, en dépit de dépenses sociales élevées, et doit faire face aux révoltes des jeunes dans les quartiers sensibles. Cet ouvrage collectif des chercheurs de l'Observatoire sociologique du changement (OSC) brosse un large tableau de l'évolution de la société française dans une approche comparative avec d'autres pays développés.

La première partie met en regard les inégalités perçues, les inégalités objectives et les juge-

ments de valeurs qui sous-tendent les perceptions. Paradoxalement, alors que les inégalités sont beaucoup moins fortes en Europe qu'aux États-Unis, elles semblent être beaucoup moins bien supportées. La modernité n'a pas permis d'éviter la frustration des classes moyennes, dont les attentes ont été déçues en termes de rendement des diplômes, d'accès à de bons emplois et conditions de vie.

Les différentes contributions interrogent l'évolution de la mobilité sociale et les solidarités familiales. L'allongement de la scolarité n'a pas eu beaucoup d'effet sur la mobilité sociale. Si les solidarités familiales contribuent à réduire les inégalités selon l'âge, elles n'ont pas d'effet redistributif entre les milieux sociaux et peu d'effet en termes d'ascension sociale d'une génération à l'autre. Paradoxalement, elles favorisent le repli des milieux sociaux sur eux-mêmes.



CARTIER Marie, COUTANT Isabelle, MASCLET Olivier, SIBLOT Yasmine
La France des «petits-moyens»

Paris, La Découverte, mars 2008
Coll. Textes à l'appui

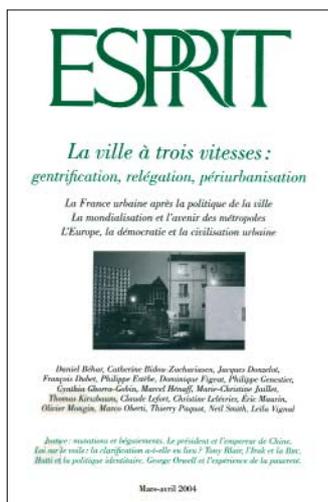


LAGRANGE Hugues (dir.)
L'épreuve des inégalités

Paris, Puf, 2006

La seconde partie se focalise sur la ségrégation urbaine en Île-de-France, son évolution et les processus sous-jacents. Elle atteste de l'imprégnation des inégalités sociales sur le territoire francilien et des fortes interactions entre les dimensions urbaines et scolaires, la composition sociale d'un quartier interagissant avec celle des écoles. Si, entre 1990 et 1999, la ségrégation sociale s'est approfondie aux deux extrémités du spectre social, près de la moitié de la population francilienne vit dans des quartiers au profil social moyen-mélangé. Les classes les plus aisées sont le plus regroupées et constituent, par la recherche d'un entre-soi, le moteur des processus ségrégatifs qui, de proche en proche

via le marché immobilier, mène à la relégation de certains quartiers. L'étude conclut sur la nécessité de renforcer la mixité sociale et ethnique sur le territoire si l'on veut contrer les pressions à un infléchissement de notre système de protection sociale. L'effort de solidarité apparaît, en effet, inversement proportionnel à la distance sociale qui sépare les récipiendaires. L'étude souligne aussi l'importance des prises de parole de la société civile pour inciter davantage l'action publique à enrayer les dynamiques de fragmentation et de ségrégation, et la baisse de qualité des services – notamment scolaires – qui les accompagne.



DONZELOT Jacques et MONGIN Olivier
(dir.)

**La ville à trois vitesses :
gentrification, relégation,
périurbanisation**

Esprit, n° 303, mars-avril 2004.

CE NUMÉRO DE LA REVUE *ESPRIT* TRAITE LES questions de cohésion sociale et territoriale sous un angle original. Il interroge en effet les relations qui unissent, au sein des métropoles, des espaces qui occupent des fonctions très différentes : les centres-villes gentrifiés, les espaces périurbains, dont la définition reste floue et qui se caractérisent par la présence des classes populaires ou de petites classes moyennes, et enfin les cités d'habitat social. À la différence de précédents dossiers centrés sur la question des quartiers d'habitat social, le dossier porte sur les transformations d'ensemble de la ville. Il resitue ces trois types d'espaces dans les logiques urbaines globales, qui produisent la ville et génèrent les ségrégations. La ville à trois vitesses est traversée par des processus de relégation, de périurbanisation et de gentrification. Quelles sont aujourd'hui les conséquences sociologiques, économiques et politiques de ces clivages et quelles sont les pistes pour y remédier ? Les débats portent sur la politique de la ville, aujourd'hui plus centrée sur le volet urbain et immobilier que sur les trajectoires résidentielles et professionnelles des habitants et sur l'amélioration de leur vie quotidienne. Ils portent aussi sur la fragmentation des intercommunalités, sur les logiques qui poussent à la création de groupements de même composante sociologique, ce qui limite fortement leur impact en termes de solidarité.

L'idée de mixité sociale est elle aussi débattue. S'il y a consensus apparent autour de ce concept, l'observation du terrain montre un mouvement inverse de ségrégation et de repli sur soi.

L'intérêt du dossier est aussi de sortir des frontières hexagonales et de montrer que les effets de la mondialisation et les réponses politiques diffèrent selon les pays. Les États-Unis ont opté pour l'étalement urbain qui s'accompagne d'une suburbanisation de l'emploi, de l'économie et d'un accroissement des disparités. La ville du Caire est, elle aussi, un symbole de l'étalement urbain, mais elle est marquée par une division entre villes nouvelles, espaces sécurisés et zones d'habitat illégal. Ces exemples montrent que l'urbain est de moins en moins synonyme d'urbanité, de partage de valeurs communes et d'appartenance à une même communauté.

La troisième partie aborde la question urbaine de manière très ouverte : elle traite de la dimension sensible de la ville, la conçoit comme un espace vécu. Elle pose aussi la question des caractéristiques de la civilisation urbaine, liée aux valeurs démocratiques et humanistes et s'interroge, *in fine*, sur le devenir de cette conception de la ville humaniste. Si la ville est aussi un espace où se meuvent des corps, des sensibilités, un espace héritier de l'*Urbs* et de la *Civitas* antiques, que devient cet héritage dans une ville à trois vitesses ?

La Médiathèque

de l'IAU île-de-France



Retrouvez
la sélection
complète
des références
bibliographiques
et iconographiques
de ce *Cahiers*
sur le www.iau-idf.fr



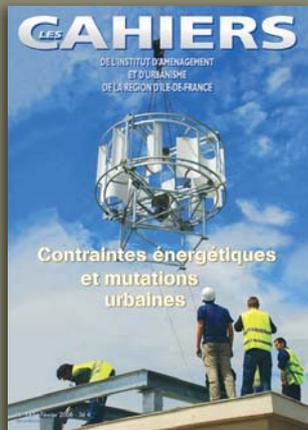
15, rue Falguière - Paris 15^e
Tél. : **01 77 49 79 17**
Mel. : **mediatec@iau-idf.fr**

Un espace ouvert sans interruption de 10 heures à 17 heures qui offre au public

- une bibliothèque de 60 000 ouvrages sur l'aménagement et l'urbanisme dont 5 000 en libre accès
- 5 000 études et rapports publiés par l'IAU depuis sa création
- une collection de 100 000 images
- un accès au système d'information géographique régional (création, impression et téléchargement de cartes à la demande)
- 800 cartes et plans
- 2 800 documents d'urbanisme locaux
- 600 collections de revues disponibles

Derniers Cahiers parus

////////////////// n°147



Contraintes énergétiques et mutations urbaines

février 2008
France : 36 €
Étranger : 38 €

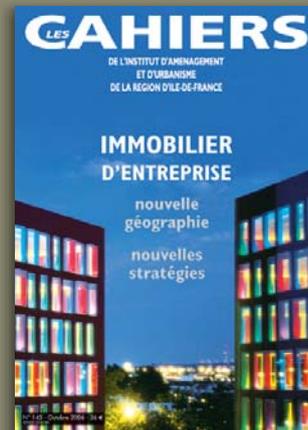
////////////////// n°146



Grands projets urbains en Europe conduire le changement dans les métropoles

mars 2007
France : 36 €
Étranger : 38 €

////////////////// n°145



Immobilier d'entreprise nouvelle géographie, nouvelles stratégies

octobre 2006
France : 36 €
Étranger : 38 €

////////////////// n°144



Liban : retour sur expérience

mars 2006
France : 36 €
Étranger : 38 €

////////////////// n°143



Les universités en Île-de-France Des pôles de développement économique et social

octobre 2005
France : 36 €
Étranger : 38 €

////////////////// n°142



Les risques majeurs en Île-de-France

août 2005
France : 36 €
Étranger : 38 €



En vente à l'IAU île-de-France

15, rue Falguière, 75740 Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 79 38