

LES CAHIERS

DE L'INSTITUT D'AMENAGEMENT
ET D'URBANISME
DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE

Regards sur la
politique

de la ville



Photographies de Guillaume Lapeere et Nicolas...

LES CAHIERS

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

N°
123

PUBLICATION
TRIMESTRIELLE
CRÉÉE EN 1964
JUN 1999

Directeur de la publication
Jean-Marc DUFAY

Équipe de rédaction
Rédactrice en chef
Dominique LOCHON
avec pour ce numéro
Emmanuelle PELLEGRINI,
Loïc FERON
Coordinateur pour ce numéro
Gérard LACOSTE

Comité de lecture
Ruth FERRY, Fouad AWADA, Joseph BERTHET,
René BRÉCHET, Raymond DELAVIGNE,
François DUGENY, Gérard LACOSTE, Jean-Pierre PALISSÉ.

Presse :
Catherine GROLÉE-BRAMAT (01.53.85.79.05)

Traductions Andréa CORDERO,
TRADUC.TIX

Les articles rédigés par des personnes étrangères à l'IAURIF
n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Secrétariat administratif
Christine MORISCEAU
(01.53.85.75.92)

Création - Fabrication :
Denis LACOMBE
Maquette et 2e édition :
Claudine LHOSTE-ROUAUD

Bibliothèque :
Claire BOUVET
Médiathèque (01.53.85.79.23)
Coordination de fabrication
Roland GUENIFFET

Impression : Augustin s.a.
189, rue d'Aubervilliers - 75018 Paris

Commission paritaire N° 811 AD

© IAURIF JUN 1999
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 : 2^e trimestre 1997

Distributeur sans et abonnement :

Marie-Louise WILLEM

| | France | | Étranger | |
|-----------------------------|--------|------|----------|-------------|
| Le numéro : | 240 FF | 36 € | 250 FF | 38 € |
| Abonnement pour 4 numéros : | 570 FF | 86 € | 640 FF | 97 € |
| Étudiants * | | | | Remise 30 % |

Sur place :
LIBRAIRIE ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAURIF
15, rue Falguière, Paris 15^e (01.53.85.77.40)
Marie-Louise WILLEM (01.53.85.79.38)

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.iaurif.org>

* Photocopie carte de l'année en cours. Tarif 1999

Sommaire

Éditorial : Jean-Paul Huchon, Julien Dray

5



Les grandes étapes de la politique de la ville

7

- Renaissance ou fin de la politique de la ville ?
Christine Lelévrier, IAURIF 9

Les quartiers en Ile-de-France

43

- Un panorama des territoires défavorisés d'Ile-de-France ...connaissances et méconnaissances
Christine Lelévrier, IAURIF 45
- La mobilité dans six quartiers d'Ile-de-France en 1997
Christine Corbillé, IAURIF 53
- Les 25-34 ans dans les quartiers ou ailleurs en Hlm : des parcours proches
Philippe Louchart, IAURIF 71

Les quartiers-phares du XI^e Plan

83

- Les Grands projets urbains : de l'idée à la réalisation... un long chemin
Gérard Lacoste, IAURIF 85
- Le tableau de bord des Zones franches urbaines d'Ile-de-France
Christine Lelévrier, Pascal Madry, Pascale Philibert, IAURIF 103
- Aulnay-sous-Bois : le virage des quartiers nord
Jacques Magry, CPU d'Aulnay-sous-Bois 123
- Mantes-en Yvelines se revitalise
Eymeric de Montauzon, EPAMSA 131
- Du projet au territoire : la démarche d'Argenteuil
Emmanuelle Pellegrini, Pascale Philibert, IAURIF 139




Les exemples d'ailleurs

- **L'intégration urbaine à Berlin** 149
Thomas Knorr-Siedow, IRS
- **Londres : les grandes étapes de la régénération urbaine** 169
Marc Pattison, EDAW
- **Lyon : une communauté en marche pour ses quartiers** 177
Emmanuelle Pellegrini, IAURIF



Aspects thématiques

- **Les violences urbaines** 191
Claire Béné, IAURIF
- **La RATP, partenaire de la politique de la ville** 193
Michel Blaise et Édith Heurgon, RATP
- **La politique de la ville et l'insertion par l'économie** 215
Jean-Louis Laville, CRIDA
- **L'urbanisme de dalles dans sept quartiers d'habitat social** 225
Françoise Guyon, IAURIF



Bibliographie

Brèves rencontres

248

258

In this issue

Editorial : Jean-Paul Huchon, Julien Dray

5

Outlook on town planning policy

The major stages of Town Planning Policy

8

● Renaissance or the end of urban policy?

35

Christine Lelévrier, IAURIF

The neighbourhoods in Ile-de-France

44

● A panorama of underprivileged regions in Ile-de-France... awareness and unawareness

51

Christine Lelévrier, IAURIF

● Mobility in six Ile-de-France districts in 1997

67

Christine Corbillé, IAURIF

● The 25-34 age group living in sensitive or low-cost housing sectors: social similarities

79

Philippe Louchart, IAURIF

The key neighbourhoods of the XIth plan

83

● Large-scale Urban Projects from concept to practice... a long road

98

Gérard Lacoste, IAURIF

● Report on Free Urban Zones in Ile-de-France

118

Christine Lelévrier, Pascal Madry, Pascale Philifert, IAURIF

● Aulnay-sous-Bois : the turning point for northern districts

129

Jacques Magny, GPU of Aulnay-sous-Bois

● Mantes-en-Yvelines is being redeveloped

137

Eymeric de Montauzon, EPAMSA

● From project to reality: the approach at Argenteuil

146

Emmanuelle Pellegrini, Pascale Philifert, IAURIF

Examples from elsewhere

150

● Urban integration in Berlin

164

Thomas Knorr-Siedow, IRS

● London: The main stages of urban regeneration

175

Marc Pattinson, EDAW

● Lyon: a community on the move for its neighbourhoods

188

Emmanuelle Pellegrini, IAURIF

Thematic aspects

192

● Town planning policy and urban violence

175

Claire Bénit, IAURIF

● The RATP, a partner in urban policy

223

Michel Blaise, Edith Heurion, RATP

● Town policy and reintegration by economic means

232

Jean-Louis Laville, CRIDA

● Town planning for paved structures in seven residential districts

245

Françoise Guyon, IAURIF

Bringing life to the town

Procedures which are complex and constantly changing, political agendas which vary with the times, difficulties in co-ordinating government departments—these are among the evils shown by the steadily-growing malaise and the accompanying unpleasant images and comments on the housing estates we have rejected.

The right conclusions don't in themselves lead to a good policy however. We have to be able to go further, to create and build solutions.

For us, the elected representatives, this exercise is urgent. This is the year when we must draw up and put forward an urban policy document for the first seven years of the next millennium.

At least we know which major requirements this policy must meet. We have to bring good initiatives to the fore; we have to make the inhabitants enjoy living in these areas and want to stay there—for the simple reason that it's good to live here and it's their district.

Bringing life to these districts involves making them into real towns. This means encouraging the creation of places and opportunities for people to meet, letting the population intermingle and move, and transforming dormitory towns and ghettos by demolishing tower blocks if necessary. In addition it means taking action on a deeper level, adapting the organisation of public services so that they meet the needs of people better and more efficiently. It means finding new ways to educate and supervise young people. It means working on methods of integrating young people into the job market.

These are only a few aspects of the challenge before us. On a regional level and in conjunction with the State, we shall try to find ways and means to stimulate the actors in the public sphere—on behalf of those at the heart of urban policy and who give it its sense. When all is said and done, these are the people who will judge this policy, namely the men and women of the Ile-de-France region.

With this 123rd edition of the Review «Views on Urban Policy», IAURIF gives an uncompromising analysis of urban policy over more than twenty years, while at the same time opening perspectives on various actions taken in other French and foreign metropolises.



Jean-Paul Huchon
Chairman of the Ile-de-France
Regional Council



Julien Dray
Vice-Chairman Responsible
for Urban Policy

Faire vivre la ville

Procédures complexes et changeantes, volonté politique variable selon les époques, difficultés de coordination administrative sont quelques uns des maux qui se traduisent par la montée régulière du mal vivre et son cortège d'images et de propos désagréables sur les cités bannies.

Les bons constats ne suffisant pas à faire une bonne politique, il faut savoir aller plus loin, créer et construire les réponses.

Pour nous, élus régionaux, c'est un exercice qui se pose avec acuité, puisque nous devons inventer et proposer un volet Politique de la ville pour les sept premières années du prochain millénaire.

Nous savons au moins à quelle exigence majeure elle devra répondre : valoriser les initiatives heureuses, donner aux habitants le goût et l'envie de rester dans ces quartiers, tout simplement parce qu'il y fera bon vivre et que c'est leur quartier.

Faire vivre ces quartiers, c'est y créer de la ville. Cela veut dire susciter des espaces et des moments de rencontre, favoriser le brassage et la circulation des populations, transformer des cités dortoirs et des ghettos en n'hésitant pas à casser des tours s'il le faut ; mais c'est aussi agir plus en profondeur en modifiant l'organisation des services publics pour qu'ils répondent mieux et plus efficacement aux besoins des personnes, en trouvant de nouveaux vecteurs d'éducation et d'encadrement des jeunes, en agissant sur les mécanismes d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi...

Ce ne sont que quelques aspects du défi qui s'offre à nous. A l'échelon régional, nous essaierons avec l'Etat de trouver les voies et moyens pour dynamiser l'ensemble des acteurs publics, au bénéfice de ceux qui sont au cœur et qui donnent son sens à la Politique de la ville, ceux qui, en définitive, la jugeront : les franciliennes et les franciliens.

Avec ce n° 123 des Cahiers, «Regards sur la politique de la ville», l'Iaurif livre une analyse sans concession de plus de vingt années de politique de la ville et ouvre des horizons sur des actions menées dans d'autres métropoles françaises et étrangères.



Jean-Paul Huchon
Président du Conseil Régional
d'Ile-de-France



Julien Dray
Vice-Président du Conseil Régional d'Ile-de-France
chargé de la politique de la ville

LES GRANDES ÉTAPES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville aura connu bien des aléas depuis les premières opérations Habitat et Vie Sociale de 1977. Chaque changement politique, chaque vague «de violence urbaine» amène son lot de nouvelles mesures, en faveur de ce qu'on appelle maintenant communément, «les banlieues». Le rapport de Jean-Pierre Sueur (maire d'Orléans) présenté à Martine Aubry en 1998, a mis à nouveau en cause les orientations proposées par le Pacte de relance d'Alain Juppé deux années plus tôt, pacte revenant lui-même sur les dispositifs en place depuis 1994. Pourtant ces changements d'orientation ne traduisent pas des divergences de fond.

Elles reflètent davantage la perplexité des décideurs, confrontés à des phénomènes d'exclusion économique et sociale concentrés sur certains territoires. Car la politique de la ville fait l'objet d'un étonnant consensus, de plus en plus paradoxal. Politologues et politiciens admettent qu'il fallait et qu'il faut encore agir contre l'exclusion. Tous les gouvernements successifs ont d'ailleurs reconduit cette politique, lui reconnaissant le mérite d'avoir inventé une réponse face aux explosions sociales dans certains quartiers. Mais tout le monde reconnaît dans le même temps que cette politique est de plus en plus complexe, et d'une efficacité difficile à évaluer.

Les violences régulières, les appels des enseignants de la Seine-Saint-Denis sur l'insuffisance de moyens dans les établissements scolaires, les grèves des conducteurs en réaction aux incidents dans les transports, alimentent ce discours sur l'inefficacité.

The major stages of Town Planning Policy

Town planning policy will have seen many random changes since the first Housing and Welfare operations of 1977. Each political change, each wave of "urban violence" brings in their share of new measures, in favour of what we now commonly call "the suburbs". The report from Jean-Pierre Sueur (Mayor of Orleans) presented to Martine Aubry in 1998, has once again raised questions about the orientations proposed by Alain Juppé's revival programme of two years earlier, a programme which itself came back on provisions implemented since 1994. And yet this changes of direction are not the sign of basic divergences.

They reflect more the perplexity of deciders, confronted with phenomena of economic and social exclusion concentrated into certain areas. For Town Planning Policy is the subject of a surprising consensus, increasingly paradoxical. Political pundits and politicians admit that it was and still is necessary to take action against exclusion. In any case, all successive governments have renewed this policy, recognising its merit of having invented a response faced with the social explosions in certain districts. But everybody recognises at the same time that this policy is becoming increasingly complex, and difficult to assess in terms of effectiveness.

The regular cases of violence, the calls from teachers in Seine-Saint-Denis on the inadequacy of resources in schools, the strikes by bus drivers, along with underground and commuter train drivers, in reaction to transport incidents, all these are fuelling this debate on ineffectiveness.

Renaissance ou fin de la politique de la ville ?

Christine Lelévrier
Sociologue
Iaurif

La politique de la ville s'est construite autour de l'identification de «quartiers en difficulté» prioritaires pour l'action publique, l'idée étant d'y concentrer des moyens et d'y faire plus et mieux dans tous les domaines. Cette politique d'exception avait au départ un caractère temporaire, l'action publique devant petit à petit rattraper les retards et apaiser également les tensions sociales. Mais le nombre et le type de territoires concernés se sont considérablement étendus. Certains quartiers ne sont jamais sortis de ces procédures d'exception depuis 1977, tandis que des secteurs pavillonnaires de ville nouvelle y entraînent.

Il ne s'agit plus seulement aujourd'hui de contenir les violences urbaines et de réaménager quelques ensembles dégradés et mal situés. L'accentuation de la ségrégation urbaine appelle sans doute d'autres modes d'intervention. En limitant l'intervention publique aux seuls «quartiers en difficulté», peut-on escompter autre chose qu'un traitement à la marge de l'exclusion ?

Autrement dit, comment agir sur les mécanismes plus globaux qui produisent ces quartiers ? Ce débat se pose avec encore plus d'acuité en Ile-de-France où les disparités sociales et urbaines sont exacerbées. Élargir l'échelle d'intervention, mieux relier la lutte contre l'exclusion à l'ensemble des politiques d'habitat, d'aménagement et de développement économique restent un enjeu. Mais dans un contexte aussi complexe et morcelé que l'Ile-de-France, ces modes d'articulation sont sans doute plus difficiles à concevoir.

Postulats et objectifs d'une politique sociale urbaine

Le diagnostic de la concentration et de l'exclusion

Il n'est pas toujours aisé de se repérer dans les sigles ni de comprendre les objectifs de la politique de la ville... L'action publique poursuit pourtant la même finalité : insérer les populations «exclues». Mais à la différence de politiques sociales traditionnelles, cette politique identifie des territoires dans lesquels se concentrent ces exclus et préconise une action globale sur les dimensions urbaines, sociales et économiques des problèmes.

Cette conception, qui lui donnera un caractère innovant en matière d'action publique, n'est cependant pas qu'un choix technique. En préconisant une action sur des territoires prioritaires pour apaiser des tensions sociales, on accepte, de façon explicite ou non, certains liens de causalité entre l'urbain et des formes de «désorganisation sociale» (délinquance, chômage...). En articulant le «spatial» et le «social», la politique de la ville fonde son action sur une certaine vision de la ville, une façon d'interpréter les rapports sociaux.

La politique de la ville se structure d'abord autour de deux notions essentielles : celle de la concentration et celle de l'exclusion.

La «dégradation urbaine et sociale» de certains quartiers, dont le symptôme le plus visible pour les politiques reste la délinquance,



s'explique par une trop forte concentration de populations «en difficulté» : familles nombreuses, familles monoparentales, chômeurs, jeunes, étrangers, sans diplôme... Cette concentration de familles ayant les mêmes caractéristiques sur un même lieu est perçue comme «une situation en devenir où tous les problèmes se cumulent et s'amplifient pour produire des tensions nouvelles qui contribuent encore un peu plus à la marginalisation institutionnelle des individus»⁽¹⁾. D'une part, la concentration générerait une image négative de ces espaces entraînant des phénomènes de rejet. Les habitants moins modestes ne veulent plus y venir, les entreprises non plus et les employeurs sont plus réticents à embaucher un jeune issu de ces quartiers. D'autre part, cette concentration entraînerait des déséquilibres de gestion pour les villes, les bailleurs Hlm ou autres institutions en place. Ces derniers doivent adapter leurs prestations

aux difficultés des populations et finissent par ne plus pouvoir gérer financièrement les situations.

Le peuplement des grands ensembles et le départ des couches moyennes vers l'accession à la propriété dans les années 70 sont rendus responsables de cette concentration. Mais ces «poches de pauvreté» sont très vite analysées comme le résultat ou «l'inscription spatiale» d'une crise sociale plus globale. Le lien entre le déclin du monde ouvrier et la crise des banlieues est mis en relief dans les années 80. Les conséquences des transformations économiques de ces 25 dernières années dépassent la montée du chômage et les difficultés de reconversion. Les incidents qui éclatent dans les banlieues lyonnaises et parisiennes de façon récurrente sont perçus comme le signe d'une destructuration de la vie

(1) J.C.Toubon, «Opérations HVS en Ile-de-France -Une tentative d'évaluation», Laurif mars 1980.

La concentration de populations «en difficulté» génère une image négative des quartiers et un phénomène de rejet.

Gobry, DRSE.



...Si jusque dans les années 70, la croissance intégrait et employait, la crise, elle, exclut et atomise...

B. Gagnufl, Médiathèque Iaurif.



sociale de ces quartiers populaires² et d'une demande d'intégration de jeunes «sans repères».

Les analyses de la nouvelle question sociale en termes d'exclusion et de société duale vont trouver un écho dans le discours de la politique de la ville. Elles justifient pleinement la notion d'action globale sur des quartiers qui «cumulent» des difficultés pour faire face à une crise qui «est autant culturelle, sociale, urbaine, qu'économique»³. R. Lenoir montre en 1974 que les exclus ne sont plus seulement quelques individus, laissés pour compte du progrès économique, comme dans les années 60⁴. Mais c'est surtout à la fin des années 80 que la notion d'exclusion remplace véritablement les analyses en termes de pauvreté et de précarité «...L'usage de la notion d'exclusion va s'imposer, et se métamorphoser en quasi-concept, lorsqu'il s'agira de

rendre compte non plus des effets globaux de l'accroissement du chômage, mais de phénomènes singuliers et localisés : les explosions de violence sociale dans les banlieues des grandes métropoles urbaines»⁵. Le succès de cette notion s'explique sans doute par le fait qu'elle cherche à décrire un processus prenant sa source dans l'économie mais ne se limitant pas à cela. Elle insiste sur le caractère multidimensionnel⁶ de la crise et la perte du lien social que R. Castel appelle la «désaffiliation»⁷. Bref, si la croissance intégrait, employait, rassemblait autour de la société de consommation, la crise, elle, exclut, atomise, segmente... Appliquée à des territoires, l'analyse de la fracture sociale entre les *in* et les *out*⁸ va devenir «fracture urbaine» entre les quartiers «normaux», «banals», et les quartiers de «l'exclusion» qui cumuleraient tous les maux de notre société. Les «exclus» de la société deviennent, eux, des «exclus de la ville».

La résolution de la crise des banlieues passe alors tout «naturellement» par la mixité sociale et urbaine et par le développement du lien social entre les habitants de ces quartiers, à travers l'élaboration de projets collectifs d'insertion.

(2) Dubet, Lapeyronnie. «Les quartiers d'exil», Ed. du Seuil, Paris, 1992.

(3) H. Dubedout, «Ensemble, refaire la ville», la documentation française, 1982.

(4) R. Lenoir. «Les exclus», Paris, Le Seuil, 1974.

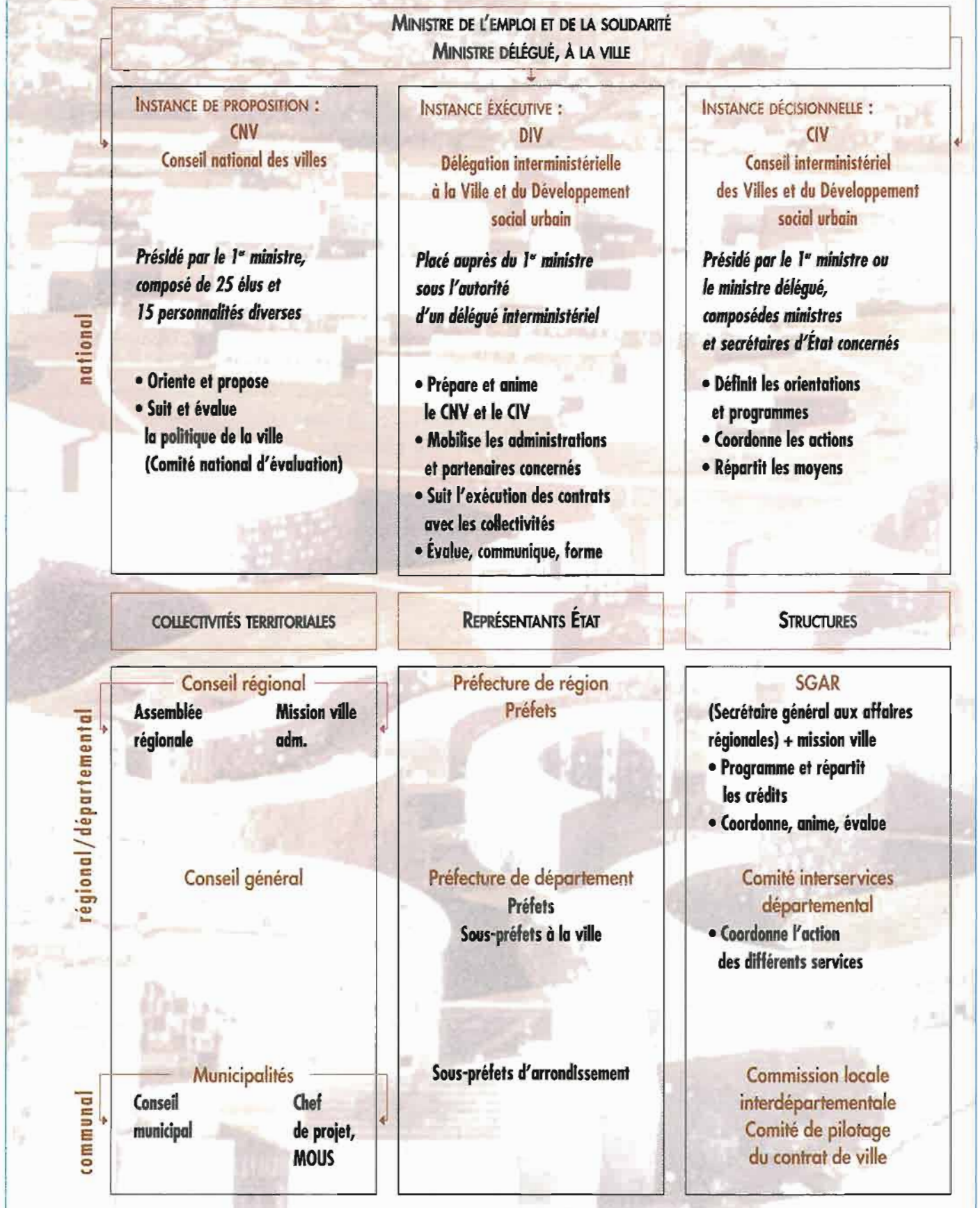
(5) M. Messu, «La société protectrice, le cas des banlieues sensibles», CNRS éditions, Paris, 1997.

(6) S. Paugam (sous la dir.), «l'exclusion, l'état des savoirs», Ed. La Découverte, Paris, 1996.

(7) R. Castel, «Les métamorphoses de la question sociale», Ed. Fayard, Paris, 1995.

(8) A. Touraine, «Face à l'exclusion», in *Esprit*, février 1991.

Politique de la ville : acteurs et dispositifs





La mixité urbaine et sociale est une constante de toutes les procédures de réhabilitation des grands ensembles depuis 1977...

F. Thiot, Médiathèque énurif

La mixité comme «utopie urbaine»

D'«Habitat et vie sociale», procédure de réhabilitation des grands ensembles de 1977, au rapport Sueur de 1998, la mixité urbaine et sociale reste une constante du discours, une sorte «d'utopie urbaine» de référence. Si certains acteurs locaux, communes ou bailleurs Hlm ont renoncé à l'application concrète de ce principe et essayé de «gérer l'existant», c'est faute de pouvoir seuls inverser le processus de concentration. Reste l'idée qu'à long terme, on ne parviendra pas à lutter contre l'exclusion sans une répartition plus équilibrée des différents groupes sociaux au sein de l'espace urbain. L'État se place toujours en garant de cet équilibre urbain, présenté à la fois comme un modèle de société et comme une solution d'équité pour répartir plus justement les richesses entre les collectivités.

La mixité renvoie à une vision idéale de la ville⁹ équilibrée socialement, qui mélange divers groupes sociaux et ethniques, qui mêle activités économiques, équipements,

habitat... Entre le modèle de la cité grecque et celui du village urbain, elle incarne l'idée de la ville démocratique et conviviale.

Mais à travers la politique de la ville, la mixité correspond surtout à une conception de l'intégration, basée sur la proximité spatiale. Toute une partie des actions mises en œuvre visent à réduire la concentration de populations «en difficulté», avec l'idée qu'en limitant le nombre de familles dites «à problèmes», en les dispersant, on diluera l'intensité des difficultés. En poussant le raisonnement jusqu'au bout, c'est en étant minoritaires que les populations en question pourront modifier leurs comportements et adopter d'autres pratiques sociales, d'autres modes de vie, plus proches des normes dominantes. Ce raisonnement est particulièrement développé à propos de l'école. Minoritaires dans une classe, les élèves en difficulté réussiront mieux car ils auront tendance à se «couler dans le moule», à imiter le comportement dominant, celui des élèves qui travaillent et réussissent. La mixité renvoie aussi de façon implicite à la question des immigrés vivant dans ces quartiers, en particulier à travers la figure du ghetto dans les années 90. Ce modèle d'intégration est celui d'une intégration individuelle et non communautaire, même si les positions divergent ensuite localement¹⁰.



(9) R. Genestier, «Mode de vie normal et normalisation de l'espace: les références et les postulats de la politique de la ville», in *Espaces et Sociétés*, n°73, 1994.

(10) Acadie, «L'ethnicité dans les politiques locales de l'habitat», rapport PCA 1997.

Ce postulat éclaire les logiques de l'action publique. Il peut donner lieu à des pratiques de quotas au sein des organismes Hlm, à la recherche de critères pour bien identifier ces cas «lourds» qu'on va répartir de façon équilibrée, ou à une gestion fine de la cohabitation français-immigrés. L'existence d'un seuil à partir duquel se situe «l'acceptable» va de soi, même s'il n'est jamais nommé ainsi et passe par des critères de peuplement au sein de Protocoles d'occupation du patrimoine social. La limite de ce seuil à partir duquel on situe l'équilibre, comme la définition des critères de mélange, sont laissés à l'appréciation des acteurs locaux. Cette conception de l'intégration individuelle par le mélange justifie aussi des modifications de la carte scolaire dans certaines zones. Elle est également à l'origine de la loi d'Orientation sur la ville, dite «anti-ghetto», mise en place en 1991, afin d'éviter la concentration de logements sociaux dans certaines zones urbaines.

De la même façon, l'amélioration de la qualité de l'environnement est rarement le seul objectif de l'aménagement urbain dans la politique de la ville. La réhabilitation, le désenclavement urbain ont une ambition sociale double : attirer des populations plus aisées et modifier les comportements de ceux qui vivent dans ces quartiers. En offrant aux habitants un environnement de qualité, on pense les inciter à davantage le respecter. En améliorant les accès au quartier, en créant des lieux et des espaces publics attractifs pour d'autres (places, centres culturels...), on espère multiplier les échanges entre la population de ces quartiers et celle du



centre ville et des environs. La démolition d'immeubles est de plus en plus justifiée par des considérations urbaines. Mais sont presque toujours démolis les immeubles qualifiés de «sensibles», «d'ingérables» et dont la caractéristique commune reste la concentration des familles nombreuses, des chômeurs et des populations immigrées du quartier¹¹.

L'insertion par le lien social local

Le quartier, lieu de cumul et d'exacerbation des difficultés sociales devient, avec la politique de la ville, un moyen d'action. Est sous-jacente l'idée que le travail ne permet plus aujourd'hui d'assurer le rôle intégrateur qu'il avait auparavant et que le quartier, le voisinage, le lieu de résidence peuvent créer ce lien social. Le quartier, catégorie de l'action publique, devient ainsi une sorte de réalité urbaine et sociologique dont on finit d'ailleurs par oublier le découpage technico-administratif

qui l'a constitué comme tel.

Sans nier que les causes de l'exclusion sont à rechercher ailleurs, la politique de la ville prône dans les années 80 une intervention à cette échelle micro-locale pour réguler les tensions et les conflits sociaux. Cette régulation passe à la fois par un changement dans les pratiques des institutions locales et par la mobilisation des habitants autour de projets collectifs. Les habitants doivent être les acteurs du changement. C'est le Développement social des quartiers (1981), devenu Développement social urbain en 1989. On voit poindre deux conceptions autour de cette action sociale locale passant par la prévention de la délinquance, la lutte contre l'échec scolaire, la création d'emplois, l'amélioration des services publics, le développement de la vie associative...

(11) C.Lelévrier, E.Pichon-Varin, «Démolir les grands ensemble... et après», in *Cahiers de l'Habitat*, n° 13, Laurif, décembre 1995.

*Dans les années 80,
les DSQ misent sur le développement
de solidarités locales.*

© Abricot/Médiathèque laurif.



Un rétablissement de «l'égalité»

La première prône la réintégration des exclus dans le monde du travail et dans la «vie sociale» par l'établissement de ponts, de relais entre ces deux «mondes», celui de l'exclusion, symbolisé par les quartiers «en difficulté» et celui de l'intégration, figuré par le reste de la ville : il faut que les services publics de l'emploi soient plus performants et plus présents. Il faut que l'État mette plus de moyens dans l'Éducation nationale pour que les jeunes de ces quartiers ne soient pas exclus du système scolaire. Il faut inciter les entreprises à recruter la main-d'œuvre de ces quartiers qu'il faut former davantage. Bref, il faut ramener les habitants de ces quartiers dans la société «normale» en mettant davantage de moyens pour rétablir une égalité de traitement. Cela reste le modèle dominant de référence dans les politiques publiques. Ainsi, le rapport Sueur le réaffirme-t-il à travers la notion de «rétablissement de l'égalité».

La prise en charge des habitants par eux-mêmes

La seconde entérine la division de la société duale et mise sur une prise en charge par les habitants eux-mêmes de leurs difficultés, sur leurs capacités d'initiative et la mobilisation des ressources locales. Cela va de stratégies de développement communautaire¹², dont s'est fortement inspirée la démarche DSQ dans les années 80, à l'économie solidaire¹³, revendiquant une place plus grande pour la société civile, en passant par des politiques de cooptation de voisinage dans les

attribution de logement, confortant les réseaux familiaux et sociaux sur place. Dans ce modèle, l'intégration des immigrés par des solidarités locales de type communautaire est valorisée. Le regroupement par affinités sociales et culturelles peut alors être vu comme un facteur d'intégration dans la ville, sur le modèle des analyses de l'école de Chicago dans les années 20 aux États-Unis.

Les territoires de la politique de la ville, lieux d'exclusion, sont devenus aussi des lieux d'expérimentation. Le lien entre territoire et population, entre l'espace et le social est encore renforcé par cette conception locale de l'intégration. *«Ce qui fait la force symbolique de cette politique, c'est qu'elle propose des catégories pour une situation nouvelle et peu lisible. L'espace urbain y devient à la fois le cadre de référence et la métaphore de la question sociale»*¹⁵. Cette imbrication entre le social et l'urbain n'a sans doute pas facilité la compréhension des phénomènes en jeu et la lisibilité des objectifs de la politique de la ville. D'autant plus que les nombreux présupposés pseudo-sociologiques sur la cohabitation, l'intégration et les liens entre espace et rapports sociaux, légitimant cette politique ne sont que rarement explicités et débattus.

(12) P. Genestier, «Pour une intégration communautaire», in *La France des banlieues*, Esprit, février 1991.

(13) J. L. Laville, «L'économie solidaire».

(14) M. Anselme, M. Peraldi, «Le petit séminaire à Marseille», in *Les annales de la recherche urbaine*, n°26, avril 1985.

(15) A. Bertho, «Banlieue, banlieue», Édition la dispute, Paris, 1997.

Principes d'action et outils de l'innovation

Une action globale, sur un territoire, dans le cadre d'un contrat

Cette politique «sociale urbaine» n'est pas simple à mettre en œuvre. Elle mise sur de nouvelles «façons de faire» dans le contexte de la décentralisation. Après une phase d'expérimentation dans les années 80, la politique de la ville «s'institutionnalise»¹⁶ dans les années 90¹⁷. Les «domaines propres et la méthodologie» d'intervention ont été définis par les trois rapports

fondateurs du Développement social urbain entre 1981 et 1983¹⁸ : avec les missions locales pour l'emploi des jeunes, les Zones d'éducation prioritaires dans les écoles, la prévention de la délinquance, les projets urbains de l'association «Banlieue 89» et les opérations de Développement social des quartiers, les axes d'intervention sont posés.

En théorie, il s'agit de concevoir une action globale, transversale et partenariale sur des territoires qui cumulent des handicaps urbains, sociaux et économiques et sur lesquels on concentre les moyens publics. On passe ainsi de «politiques d'intégration» fonctionnant «par directives

En pratique, la politique de la ville sera interministérielle, territoriale, contractuelle et participative. Elle implique une participation et une mobilisation financière et humaine des divers ministères concernés (action sociale, emploi, équipement, éducation nationale, intérieur...). Pour jouer ce rôle d'orientation et de gestion interministérielle, l'État expérimente d'abord des structures de mission (trois commissions), remplacées à la fin des années 80 par des instances plus permanentes toujours en place : la Délégation interministérielle à la ville, le Comité interministériel des villes (déjà en place en 1984) et le Conseil National des Villes (voir encadré page 12). La nomination d'un Ministre de la Ville en 1991 marque l'importance symbolique que prend cette action dans le discours politique à cette période.

Quelles qu'aient été les orientations retenues, la politique de la ville a toujours reposé sur le choix de quartiers prioritaires. Les conventions de Développement social portent sur 22 quartiers en 1982, un peu plus d'une centaine en 1984, puis 500 en 1989. Près de 1 300 quartiers sont concernés par les 214 contrats de ville de 1994. Le Pacte de relance identifie en 1995-1996, 700 quartiers classés Zones urbaines sensibles.



Moyens financiers consacrés à la politique de la ville en 1995*

| | MF |
|---|------------------|
| 1- Crédits ville (budgets ville+ FARIF+ TRANFERTS) | = 1 411 |
| 2- Crédits relevant de divers ministères contractualisés au CPER | = 1 345 |
| 3- Crédits d'autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville | = 408 |
| 4- Crédits différents ministères concourant à la politique de la ville | = 3 178 |
| 5- Dotation de solidarité : Dotations de solidarité urbaine Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France | = 1 420 = 543 |
| 6- Interventions de la Caisse des dépôts et consignations : programme de développement solidarité prêts projets urbains | = 150 = 1 889 |
| 7- Fonds européens participant à la politique de la ville (estimation) | = 436 |

* Par rapport à l'édition précédente, l'évolution de ce tableau s'explique par la nouvelle présentation adoptée lors du budget 1996 (cf «Jaune» budgétaire - PLF 96)
Source : tableau extrait des «Cahiers n° 5», Éditions Ensemble, Div., décembre 1995

dans un cadre national» à des «politiques d'insertion» qui «obéissent à une logique de discrimination positive : elles ciblent des populations singulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques»¹⁹. Avec la mise en place du Revenu minimum d'insertion à la fin des années 80, ces politiques sont analysées comme l'alternative aux défaillances et inadaptations des politiques sociales traditionnelles conçues à une période de plein emploi salarié.

(16) C. Bachmann, N. Leguennec, «Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville», Ed. Albin Michel, 1995.

(17) Voir repères historiques pp. 30-31

(18) Rapports de B. Schwartz, G. Bonnemaïson, H. Dubedout, La documentation française, 1983.

(19) R. Castel, «Les métamorphoses de la question sociale», Ed. Fayard, Paris, 1995.



Avec l'institutionnalisation de la politique de la ville dans les années 90, l'idée est de mettre en place une action globale, transversale et partenariale... sur des territoires cumulant les handicaps urbains, sociaux et économiques.

E. Thiét / Médiation urbaine



L'action globale et partenariale se structure autour du contrat avec les collectivités et de la participation des habitants. Les domaines d'action de la politique de la ville ne concernent pas seulement divers ministères. Ils relèvent également de compétences départementales (action sociale par exemple), régionales (formation professionnelle par exemple) et communales (urbanisme par exemple) définies dans le cadre de la décentralisation. Ces contrats portent sur de grands objectifs et des enveloppes financières mais laissent l'élaboration des projets à l'échelon local. Ces projets doivent en effet être le fruit d'un travail collectif de quar-

tier, dépassant les clivages professionnels et associant les travailleurs sociaux, les bailleurs, les services publics, la ville et les habitants. Un chef de projet de quartier anime cette démarche. Dans les premiers temps, les maires signent des conventions de quartier. L'ensemble des dispositifs nombreux qui se multiplient à la fin des années 80 sont regroupés au sein du contrat de ville et du Grand projet urbain (pour 13 sites expérimentaux), outils uniques de la contractualisation à partir de 1994. Étant donné la volonté de l'État de s'adapter aux contextes locaux et de négocier, cette politique est de plus en plus déconcentrée.

L'échelon national n'a pas de budget propre et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) gère, à partir de 1995, un fonds d'intervention qui ne représente qu'environ 10 % des crédits de la politique de la ville. Pour coordonner ces démarches et gérer les crédits aux bons échelons, une fonction de sous-préfet à la ville est créée en 1991. Le contrat de ville et les sous-préfets à la ville sont alors considérés comme les outils potentiels d'une « interpellation réciproque » entre l'État et les acteurs locaux, censée marquer la transition « d'un État facilitateur à un État animateur »²⁰.

Ce cadre d'un projet global sur un territoire, négocié à travers un contrat, définit à peu près le mode d'intervention de la politique de la ville jusqu'au Pacte de relance de 1996 et n'est pas remis en cause par les récentes propositions du rapport Sueur. Les nouveaux contrats qui verront le jour en l'an 2000 s'inspireront aussi de ces principes d'action.

Pourtant, ces modes d'intervention donnent lieu aux mêmes critiques depuis 20 ans. Comme si les réorganisations et ajustements multiples avaient plutôt transformé « l'action globale en action dispersée »²¹. Comme si l'application de ces principes était, inévitablement, dans le système français décentralisé et dans le découpage territorial actuel, source de confusion et de blocages.

(20) J. Donzelot, P. Estèbe, « L'État animateur : essai sur la politique de la ville », Éditions Esprit, Paris, 1994.

(21) C. Lelévrier, A. Plichon, « Développement social des quartiers : de l'action globale à l'action dispersée », in *supplément Habitat n°3*, Iaurif, novembre 1992.

Tous les bilans de la politique de la ville²², rapport Sueur y compris, dénoncent les mêmes travers : impossibilité de dresser un bilan financier clair, lenteur et complexité dans les circuits administratifs et financiers, enchevêtrement des compétences, désengagement de l'État lors du transfert des compétences vers les collectivités locales, complexité croissante des dispositifs et de la géographie prioritaire, « glissement du partenariat à une logique de guichet », habitants trop peu associés aux actions...

Le fait de concentrer des moyens publics sur des territoires prioritaires, et la globalité, ne sont pas aussi simples d'application. La répartition des rôles entre les partenaires et leurs rapports dans le contexte de la décentralisation donnent lieu aussi à débat.

Quartier, ville, agglomération... à la recherche du territoire

Il y a deux dimensions, deux niveaux d'action depuis la fin des années 80. Celle du quartier, de la proximité et celle de l'agglomération, du « supra-communal ». C'est à l'échelle du quartier que les problèmes se posent et c'est aussi à cette échelle que la politique de la ville conçoit la participation des habitants. Mais les origines de l'exclusion et de la concentration dépassent largement le cadre local. Une action localisée, colmatant les situations d'urgence, n'empêche pas que de nouveaux secteurs connaissent les mêmes problèmes ou que les écarts entre la situation de ces quartiers et le reste de la ville ne s'accroissent. La politique de la ville a cherché des modes d'articulation et des complémentarités entre les deux

échelles de la lutte contre l'exclusion. Si pendant toute une période, l'échelle du grand ensemble Hlm paraît pertinente, cette question est relancée à la fin des années 80, quand les réalités du chômage de longue durée et de la ségrégation urbaine se durcissent. La répétition des violences urbaines et l'achèvement des opérations de réhabilitation rendent d'autant plus urgent le renouvellement de l'action. L'hétérogénéité et l'augmentation du nombre de quartiers concernés tendent à illustrer une sorte de « diffusion » de l'exclusion dans divers segments dévalorisés du parc de logements.

L'enjeu, à partir de la fin des années 80, est de mieux articuler les politiques d'aménagement, de développement économique, d'habitat et la politique de la ville. Les évaluations régionales menées à la fin du contrat de plan en 1988 montrent les incohérences de l'action publique. Ainsi a-t-on remis à neuf un centre commercial de quartier dans le cadre d'un projet urbain alors même que la ville laissait s'installer un supermarché à cinq minutes²³. La galerie commerciale est aujourd'hui fermée. Dans un autre quartier, la politique locale de désenclavement se voit contrecarée par un projet de passage d'autoroute au « pied » des immeubles de la cité... Et les exemples de décisions contradictoires prises selon des logiques et à des niveaux différents sont multiples.

(22) Rapports Delarue en 1991, Geindre et Belorgey en 1993, rapport de la Cour des comptes en 1995.

(23) C. Lelévrier, A. Plichon, « Évaluation de la réhabilitation en flots sensibles », Iaurif, 1989.

Deux niveaux d'actions sont privilégiés depuis les années 90. La politique de la ville a cherché des modes d'articulation et de complémentarité entre l'échelon local et l'échelon supra-communal afin de lutter contre l'exclusion.

R. Thibault, Abron/Méthodologie Iaurif.





domaines d'intervention. Il arrête une liste de 700 Zones urbaines sensibles (ZUS) définies avant tout par des critères de

concentration et en particulier par le taux de chômage et les difficultés financières des communes. Sur ces territoires, l'État met en place des mesures dérogatoires au droit commun, en particulier dans le domaine du logement et du développement économique.

La mixité sociale passe par une dérogation aux règles qui régissent l'accès au logement social dans ces zones, dans le but d'y ramener des populations « moins modestes » : non-application du surloyer²⁴ et dérogations au plafond de ressources fixé pour accéder au logement...

La mixité urbaine et l'insertion passent par des avantages offerts aux entreprises dans le but de développer l'activité et l'emploi : exonérations de taxes et de charges sociales pendant cinq ans pour les entreprises de moins de 50 salariés qui accepteront de venir s'installer dans ces quartiers et d'embaucher des chômeurs du quartier. À cela s'ajoute la création aidée par l'État d'emplois d'utilité sociale réservés aux jeunes de ces quartiers.

La notion de « discrimination positive territoriale » prend tout son sens. La délimitation précise du territoire est un réel enjeu. Des dérogations antérieures avaient été mises en place²⁵.



Le « dépassement » de la politique des quartiers définie par le Développement social des quartiers (1982-1988), va prendre différentes formes. On peut distinguer trois grandes orientations dans ce que l'on appelle, à partir de la fin des années 80, la politique de la ville :

- La « discrimination positive » du Pacte de relance, qui prône des mesures dérogatoires dans des quartiers ciblés pour les réintégrer dans la ville.
- La lutte contre l'exclusion par des mécanismes régulateurs et redistributeurs à l'échelle nationale, l'État étant garant de la mixité et de l'égalité entre les territoires.
- Le modèle du « contrat d'agglomération », qui conçoit la lutte contre l'exclusion à travers le regroupement de communes autour d'un projet négocié.

La discrimination positive version « Pacte de relance »

Les objectifs du Pacte de relance, dont la loi est promulguée en novembre 1996, sont les mêmes que ceux du rapport Dubedout de 1981 : « équilibrer la composition sociale des quartiers », « insérer les jeunes dans la ville et dans la société », « relier le développement social au développement économique local » et « prévenir l'insécurité ». Mais s'il reste sur une logique de zonage et de quartier, ce pacte sort de la logique du contrat et du projet négocié tout en territorialisant encore davantage l'action.

Faire plus et mieux dans ces quartiers pour les « normaliser » consistait surtout jusque là à adapter les moyens publics aux difficultés et à transformer les pratiques par un travail partenarial. Avec le Pacte de relance, l'État fixe les territoires, les règles et les

(24) Complément pouvant être demandé par le bailleur au locataire en place dont les ressources dépassent le plafond légal fixé pour l'accès à un logement social.

(25) Décret de 1993 sur 546 quartiers dégradés dans le cadre de la Loi d'orientation sur la ville de 1991.

Mais le pacte de relance les étouffe et les rattache à des territoires finement délimités. Les zones sont inscrites dans la Loi d'aménagement du territoire et la loi de 1996 instaure trois zonages différents associant intensité des mesures et intensité des difficultés (Zones urbaines sensibles, Zones de redynamisation urbaine et Zones franches urbaines).

Le Pacte de relance illustre de façon presque caricaturale la logique d'action centrée sur le territoire en difficulté et non sur les liens entre ce territoire et son environnement. Il marque ainsi une rupture par rapport à la conception plus globale des contrats de ville. Il rompt également avec les pratiques interministérielles et contractuelles qui ont fondé la politique de la ville. Fortement critiqué par le rapport Sueur, ce Pacte de relance semble avoir ouvert un vrai débat sur «l'objet», «le sens» et la «méthode» de la politique de la ville²⁶.

L'État garant de la solidarité et de l'exclusion

La deuxième orientation fait reposer la lutte contre l'exclusion sur des solidarités et des redistributions entre les différents territoires, soit pour agir sur les mécanismes qui produisent ces lieux d'exclusion, soit pour mieux répartir les moyens locaux de gestion de ces situations. Mais contrairement aux contrats, qui reposent sur la négociation et le «bon vouloir» des collectivités, ces solidarités et rééquilibrages sont le fait d'une action volontariste de l'État cherchant en partie à contrebalancer les effets de «repli communal» de la décentralisation.



Trois dispositifs de la politique de la ville, La Loi d'orientation sur la ville (1991), la Dotation de solidarité urbaine (1991) et la loi Besson (1990) illustrent cette autre orientation, celle d'un traitement qui ne passe pas par une action sur les territoires en difficulté. Ces lois tentent d'agir sur des processus de concentration et d'inégalités urbaines. Elles sont mises en place dans le même contexte que les contrats de ville des années 90 à un moment où l'action territorialisée de type DSQ est jugée insuffisante pour lutter contre l'exclusion et la ségrégation.

La Loi d'orientation sur la ville prône une meilleure répartition du logement social entre les communes, en incitant celles qui en ont peu à en construire ou à participer à cet effort de construction²⁷. La Dotation de solidarité urbaine rééquilibre les inégalités de moyens financiers dont les communes disposent pour gérer ces quartiers. Celles qui ont beaucoup de logements sociaux et peu de res-

sources vont recevoir une dotation prise sur la richesse des communes dont la situation est inverse²⁸.

Enfin, la loi Besson tente aussi de mieux répartir les populations démunies au sein de l'espace urbain, en incitant à la construction de logements sociaux spécifiques en centre ville, en dispersant ces logements et en favorisant des accords locaux, intercommunaux pour l'accueil des plus démunis dans l'habitat social (POPS...).

Le rapport Sueur propose d'étoffer la Dotation de Solidarité Urbaine et de rendre plus efficace l'application de la Loi d'orientation sur la ville. Les décrets successifs d'application de cette loi ont en effet eu tendance à étendre la notion de logement social, à adoucir les critères.

(26) Rapport du CNV 1994-1997, La documentation française, Octobre 1997.

(27) C. Corbille, H. Lavorel, «La LOV, trois ans après», in *Supplément habitat* n°8, Iaurif, juin 1994.

(28) J.P. Chauvel «La réforme de la dotation de solidarité urbaine : incidence en Ile-de-France» in *Cahiers de l'habitat* n° 9, Iaurif, septembre 1994.



Même si leur application suscite bien des critiques et interrogations, ces lois ont le mérite de poser la question du territoire autrement que par une action de réparation, de

rattrapage dans les quartiers en difficulté. Elles pointent de surcroît, les grands facteurs à l'origine de la concentration et des déséquilibres urbains : la répartition du logement social, l'offre de logements et les pratiques d'attribution des logements sociaux, les stratégies de localisation des entreprises et les capacités d'attraction de ces entreprises (en terme d'image et de niveau de taxe), les ressources inégales des collectivités liées aux revenus des ménages et au rapport habitat-emploi...

La Loi d'orientation sur la ville comme la Loi Besson ont toutefois une action limitée sur les attributions de logements sociaux.

Ce mode d'intervention sur les grands équilibres s'éloigne des principes d'action et des méthodes prônées par le Développement social et basées sur la participation des habitants et élus locaux à ces transformations. Complémentaire de l'action territorialisée, il ouvre toutefois la voie à une gestion nouvelle de l'espace urbain, tenant compte des disparités et des processus d'exclusion. La politique de la ville tend à être considérée de plus en plus comme une politique de «réduction des inégalités»²⁹.

Le contrat de ville ou d'agglomération, intercommunalité et projet urbain

Les contrats d'agglomération préconisés par le rapport Sueur (1998) s'inscrivent dans le droit fil des politiques de Développement social urbain expérimentées à partir de 1989 et qui aboutiront aux contrats de ville et Grands projets urbains en 1994.

Ils s'appuient sur une même volonté de traiter les difficultés à des niveaux territoriaux pertinents. Comment ne pas faire le parallèle entre les grandes lignes du rapport Sueur et ce préambule à la mise en place des contrats de ville expérimentaux : «En 1989, si l'échelle des quartiers est pertinente pour révéler certains problèmes et permettre un traitement local, il apparaît le plus souvent que nombre des questions soulevées relèvent de l'échelle de la ville, de l'agglomération ou du bassin d'emploi. C'est à ce niveau que peuvent être appréhendés les grands facteurs d'intégration que sont le choix de l'habitat et la mobilité dans la ville, l'intégration dans un environnement scolaire de qualité, à la culture, à la formation professionnelle ou à l'emploi ; c'est à cette échelle que peuvent être résolus les problèmes les plus difficiles».

Ce type de politique reste, dans l'esprit du Développement social des quartiers, sur le modèle de la négociation entre l'État et les autres partenaires. On y retrouve les grands domaines d'action de la politique de la ville comme la lutte contre la délinquance et l'insertion économique. Dans la perspective d'une meilleure adaptation de l'intervention de l'État aux difficultés de ces

La Loi d'orientation sur la ville prône une meilleure répartition du logement social en incitant les communes qui en ont peu à construire.

M. Branco / Médiathèque laurif.

Territoires et procédures Les quartiers prioritaires en Ile-de-France

- * 63 DSQ
- * 33 conventions de quartier
- * 38 contrats de ville (88 quartiers)
- * 8 Grands Projets Urbains
- * 174 Zones Urbaines Sensibles (78 ZRU, 9 ZFU)

(29) Rapport du Conseil national des villes, 1994-1997, la documentation française, octobre 1997.



Avec les contrats de ville, le désenclavement devient le mot d'ordre de l'action urbaine.

E. Beaugendre/Laurif.

quartiers, l'amélioration des services publics devient une priorité. Avec la volonté de «ne plus seulement retrouver du lien social à l'intérieur des quartiers en difficulté, mais de réintégrer à la fois physiquement et symboliquement ces quartiers dans la ville»⁽³⁰⁾, le désenclavement devient le mot d'ordre de l'action urbaine.

L'intercommunalité et le projet urbain constituent alors les deux ressorts de l'action publique pour changer d'échelle et réinsérer les quartiers dans la ville. Il s'agit à la fois de substituer à des logiques de subventions et de guichet, une logique de projet à long terme, et d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques menées. L'État délimite des contrats de ville ou des Grand projets urbains associant des communes proches géographiquement, qui ont toutes des quartiers en crise. L'État incite ces villes à définir une politique d'ensemble pour les cinq ans à venir (durée des contrats de plan État-

Région). Les conventions ville-habitat initiées en 1989 seraient également favoriser des politiques qui, à l'échelle d'un bassin d'habitat, prennent en compte les quartiers défavorisés, proposent des solutions pour éviter que leur paupérisation ne s'accroisse (attributions de logements concertées, réhabilitations, construction de logements privés...).

Mais ces outils semblent avoir du mal à gagner le pari du projet d'agglomération solidaire et cohérent. «La disposition des acteurs autour de la formule du contrat de ville provoque plutôt la banalisation de cette politique, son émiettement dans les logiques sectorielles des administrations, son enlisement dans le cadre de politiques municipales qui n'en reconnaissent les priorités que le temps de toucher les crédits qu'elle véhicule avant de faire prévaloir leurs propres objectifs»⁽³¹⁾.

(30) Les contrats de ville du X^e Plan, Les cahiers, Revue Ensemble n°1, DIV, février 1993.

(31) J. Donzelot, R. Estèbe, «Réévaluer la politique de la ville», 1997

Ces critiques ressemblent fort à celles qu'on adressait aux DSQ. Il faut dire que dans leur application, les contrats de ville vont certes simplifier les procédures et permettre à une ville d'intervenir sur plusieurs quartiers en difficulté. Mais ils ne vont pas changer fondamentalement les modes d'intervention. Avec le souci d'éviter des dérives éventuelles et de s'assurer que la lutte contre l'exclusion ne finance pas la rénovation d'un équipement communal ou l'embellissement d'une ville, l'État va préférer identifier des quartiers prioritaires au sein de ces contrats. Quant à l'intercommunalité, vivement souhaitée par l'État et la région, elle se concrétise peu et sur des domaines et des actions qui ne sont pas de véritables enjeux pour l'avenir des sites en difficulté. Le Conseil national des villes plaide pour un contrat État-communes réaménagé, plus opérationnel, portant sur une stratégie de développement de la ville plus que sur des actions.

Le rapport Sueur met davantage en cause le type de partenariat local, État-communes, que le contrat lui-même. Le contrat d'agglomération sur dix ans proposé par ce rapport, tenterait de concrétiser une intercommunalité que l'État a toujours voulu sans jamais parvenir à autre chose qu'à une «mutualisation entre les territoires pauvres». Dans le rapport Sueur, ce territoire ne serait plus seulement un niveau géographique pertinent d'intervention pour mener des politiques d'emploi ou d'habitat mais une assemblée élue au suffrage universel. «Le niveau pertinent pour la conduite par les villes d'une politique de la ville est l'agglomération, dotée, outre les attributions existantes, de compétences fortes en matière d'habitat, de développement économique et de politique sociale, ainsi que des ressources fiscales et de la légitimité démocratique correspondante»³².

Le rapport Sueur de 1998 affirme la nécessité d'intervenir à l'échelle de l'agglomération : il s'agit toujours de parvenir à intégrer les territoires défavorisés dans les décisions structurantes d'aménagement.

L. Reynaud / Méditerranée Habitat



Le contrat d'agglomération permettrait ainsi de mieux prendre en compte les territoires défavorisés dans les décisions structurantes d'aménagement ou les politiques de peuplement. On sortirait d'une définition *a priori* et figée des secteurs prioritaires³³.

Les propositions du rapport Sueur sont une sorte de compromis entre l'action contractuelle et l'action volontariste de l'État. Cette «conception de la politique de la ville qui utilise la notion de territoires sans s'y enfermer» n'est toutefois pas facile à imaginer. L'application du rapport Sueur suppose une refonte de l'organisation territoriale et administrative de la France et de nouveaux mécanismes fiscaux, réformes qui dépassent le cadre de la politique de la ville.

Sans ces réformes, le risque est de retomber dans des contrats d'agglomération expérimentaux conçus sur la même logique de regroupement volontaire de communes voisines que les contrats de ville. Il est aussi de voir se concentrer les projets autour de l'aménagement urbain, domaine dans lequel on sait mieux faire, trouver des moyens et des consensus que s'il s'agit d'action sociale, de politiques d'attribution ou de politiques d'emplois. L'accent mis par le rapport Sueur sur les opérations de démolitions et d'entrées de ville laissent présager ce type de dérive.

(32) «Demain, la ville», rapport présenté à M. Aubry par J. P. Sueur, Février 1998.

(33) Rapport Sueur, op cit, p. 203.

Territoires et politiques en Ile-de-France

En Ile-de-France, on distingue nettement les deux périodes de la politique de la ville.

De la fin des années 70 à la fin des années 80, l'action publique remet à niveau le bâti et les équipements dans les grands ensembles. Cette politique de réhabilitation est menée par l'État et les bailleurs sociaux. La Région suit, les communes font de «l'accompagnement social» à ces opérations.

Au début des années 90, l'action publique, en Ile-de-France comme ailleurs, incite au projet urbain inter-communal. Les contrats de ville permettront surtout aux communes d'achever des actions lancées dans le cadre du DSQ sur leurs quartiers difficiles. Les Grands projets urbains, portés par l'État, vont s'enliser dans des projets de ville trop ambitieux et dans les méandres de la maîtrise d'ouvrage. En 1996, les Zones Franches viennent se superposer aux autres procédures mais incitent certaines villes à relancer leur action économique locale. Aujourd'hui, les projets locaux se recentrent petit à petit sur du développement économique et de la gestion urbaine adaptée.

La «remise à niveau» des grands ensembles

Les bilans menés sur la Région montrent que jusqu'à la fin des années 80, l'aide publique sert massivement à rénover les façades, à pallier des déficiences techniques ou les carences d'entretien des immeubles, à aménager des espaces publics et à rattraper



les retards en équipements dans les grands quartiers d'habitat social. Près de 8 000 logements par an vont être réhabilités durant cette période, l'aide conjointe de l'État et de la Région permettant alors de réaliser des travaux lourds (85 000 F en moyenne par logement) et de limiter les hausses de loyer pour les locataires⁽³⁴⁾. L'office de La Courneuve peut réaliser des travaux très coûteux permettant à la fois de régler des problèmes d'étanchéité et de mieux relier le quartier au reste de la ville. Le grand ensemble d'Orly refait peau neuve en misant sur la qualité des espaces extérieurs⁽³⁵⁾.

Les évaluations régionales mettent en relief deux grands types de stratégies locales de réhabilitation, celle de «la reconquête» et celle de «la réserve»⁽³⁶⁾. Les stratégies de «reconquête» ou de «changement d'image» tentent la mixité à l'échelle du quartier : on joue sur l'offre de logements (restructuration de grands logements en petits), on s'accorde sur des politiques très locales de peuplement qui privilégient les demandeurs

résidant ou travaillant déjà dans la ville, on fixe des quotas de familles nombreuses et étrangères à ne pas dépasser, on démolit des bâtiments lorsqu'il y a de la vacance... Ces stratégies de reconquête aboutissent rarement au changement d'image et de peuplement souhaité localement. Elles ont cependant des effets pervers. Elles aggravent les conditions de logement de certains groupes sociaux et en particulier des immigrants, qui dans un contexte où «la demande sociale de substitution est inexistante», voient leur accès au logement social limité.

(34) C.Lelévrier, A. Plichon, «Bilan du contrat de plan Etat-Région 1984-1988 - l'action en faveur des quartiers dégradés, Iaurif», avril 1988.

(35) E.Pellegrini, «Orly : des quartiers, une ville», in *Cahiers de l'Iaurif* n°102, novembre 1992.

(36) A.Tanter, J.C.Toubon, «Stratégies de transformations sociales des secteurs dévalorisés, Iaurif, Plan construction, décembre 1983.

En Ile-de-France, la politique de la ville a concerné d'abord le bâti et les équipements des grands ensembles...

B. Gegauff / Médiathèque Iaurif.

... Depuis le début des années 90, l'action publique incite au projet urbain intercommunal.

P. Mazzoni / Médiathèque Iaurif.



La «*politique de la réserve*» ou de «*gestion des espaces sacrifiés*» ne cherche pas à modifier la composition sociale du grand ensemble, déjà spécialisée depuis longtemps par les modes de financement et de peuplement dans l'accueil de populations défavorisées. Elle va plutôt viser l'amélioration du cadre de vie et, dans certains contextes locaux, favoriser les projets collectifs et initiatives d'insertion.

Ces deux stratégies varient selon les marges de manœuvre des acteurs locaux et le type d'organismes Hlm (Office ou Société Anonyme). Elles peuvent varier aussi dans le temps sur un même quartier.

Les opérations de réhabilitation vont jouer à certains endroits la carte de la participation des habitants et l'expérimentation de projets locaux qui, sans être forcément très coûteux, innove, sous l'impulsion des chefs de projets et autres acteurs impliqués dans ce développement social.

Mais les actions à caractère social et économique viennent toujours en accompagnement à la réhabilitation. C'est à cette période que se crée par exemple, la régie de quartier de Meaux dans le quartier de la Pierre Collinet, permettant aux chômeurs de travailler et de se former au sein d'une association qui prend en charge une partie de l'entretien des espaces publics et des immeubles et tente de réduire le vandalisme par une responsabilisation des habitants. La prise en charge de certaines d'enfants par une association d'animation et de soutien scolaire après l'école dans la cité de la Noé à Chanteloup fait aussi des émules. La réhabilitation est l'occasion de proposer aux jeunes peu qualifiés des «*chantiers-écoles*». Cet accompagnement social repose toutefois sur des dispositifs «*spécifiques*», très fragiles car fortement dépendants de la volonté locale, d'une sorte de «*militantisme associatif*» et de subventions qu'il faut renouveler annuellement, en jonglant avec les multiples co-financements.

À l'issue de cette première période, les bilans restent mitigés. La réhabilitation a modifié l'apparence de ces ensembles et remis à niveau les loyers. Mais les effets pervers de l'Aide au Logement sont pointés. L'Aide personnalisée au logement (APL) compense surtout les hausses de loyer pour les familles à bas revenus ayant beaucoup d'enfants. La réhabilitation aurait donc plutôt pour effet de faire partir les petits ménages à revenus moyens, ceux-là même qu'on souhaitait maintenir, dans un objectif de mixité sociale. Par ailleurs, l'évolution des quittances sur plusieurs années tend à montrer

une hausse importante des charges locatives que les locataires ont du mal à accepter. Enfin, les bailleurs Hlm se trouvent vite confrontés, dans les sites les plus difficiles, à une reprise des dégradations des halls et espaces communs. Tous ne sont pas en mesure de mener une politique d'entretien très coûteuse pour maintenir les immeubles en état³⁷. Cette reprise du vandalisme dans les parties communes suscite l'insatisfaction des habitants qui attendent avant tout des actions de lutte contre l'insécurité et d'insertion des jeunes du quartier³⁸.

Les contrats de ville, un prolongement des politiques de quartier

L'intercommunalité ne rencontre pas un franc succès en Ile-de-France. Le contrat de ville expérimental tenté sur l'ensemble du département de la Seine-Saint-Denis en 1989 n'est pas mené jusqu'au bout, pour cause de blocages politiques et institutionnels. Sur les 38 contrats de ville de 1994, 24 sont censés être intercommunaux, moins de 10 le seront. Les Programmes locaux de l'habitat, obligatoires dans les communes en contrat de ville et censés proposer des politiques cohérentes à l'échelle de bassins d'habitat, seront aussi très rarement intercommunaux. Ces procédures restent communales.

L'utilisation des crédits État-Région fait apparaître deux tendances. D'une part la continuité avec les actions lancées dans le cadre des procédures de Développement social antérieures, et d'autre part la prédominance d'actions d'aménagement urbain.

Les actions ne sont pas très différentes de celles engagées dans le cadre des procédures antérieures (Rapport d'évaluation régionale, 1999). Cette continuité ne s'explique pas seulement par le maintien d'une géographie prioritaire à l'échelle du quartier dans les contrats de ville. À court terme, les maires se préoccupent de répondre aux attentes des habitants. Ces attentes portent principalement sur le cadre de vie, la sécurité et l'emploi.

La première attente est relativement facile à satisfaire et confortable à mettre en œuvre. L'amélioration des logements, réalisée antérieurement, est remplacée par celle des espaces publics : aires de jeux pour enfants, espaces publics autour de nouveaux équipements ou de centres commerciaux, cheminements et voies de liaison... Ces actions sont de loin les plus nombreuses et les plus rapidement engagées. Ce type d'aménagement de proximité n'entraîne pas la commune dans des dépenses à long terme, concerne l'ensemble des habitants et s'affiche clairement dans un bilan électoral. De plus, la commune trouvera pour ce type d'actions comme pour la création d'équipements, de nombreux partenaires financiers : l'État, la Région, les départements, la Caisse des dépôts et les bailleurs Hlm sont prêts à s'engager sur des projets de ce type qui ne les impliquent pas à long terme et restent faciles à gérer...

(37) C. Lelevrier, C. Taisne, «Évaluation de huit opérations de réhabilitation», Iaurif, DDE des Yvelines, 19.

(38) C. Lelevrier, A. Plichon, «Évaluation de la réhabilitation en îlot sensible», Iaurif, CRIF-PRIF, 1989.



Il est très complexe d'intervenir au niveau du chômage, de l'insécurité : les contrats de ville n'impliquent pas vraiment les services publics de l'État sur la quantité et la qualité de ces services (enseignants, policiers...) ...

C. Lebovy/Médiaspécifique Iaurif.

... Alors que les attentes concernant l'amélioration des logements et des espaces publics, plus nombreuses et rapidement engagées, sont relativement bien satisfaites.

C. Lebovy/Médiaspécifique Iaurif.



En revanche, apporter des réponses aux problèmes d'insécurité et au chômage est déjà beaucoup plus difficile. Les communes réclament pour la plupart des moyens supplémentaires (policiers, enseignants...) mais l'affectation de ces moyens ne relève pas du contrat de ville. Les contrats de ville n'impliquent pas vraiment les services publics de l'État par exemple, sur la quantité ou la qualité de ces services. Ainsi, le sous-préfet à la ville n'est pas en mesure de s'engager pour le ministère de l'Intérieur et pour les cinq ans qui viennent sur une augmentation des postes d'îlotiers (policiers de proximité) par exemple. Les communes ont donc une marge de manœuvre extrêmement réduite dans ces domaines. Les innovations locales reposent alors sur la mobilisation d'individus ou d'institutions qui s'avère très variable selon les sites. Par ailleurs, les financements nécessaires au montage de projets dans le domaine de la sécurité et

de l'emploi sont beaucoup plus difficiles à trouver et à conforter dans le temps. Les projets sont souvent atypiques et ne rentrent pas dans les créneaux de tel ou tel partenaire. Ils ne sont assurés que pour un an et dans des conditions souvent difficiles à remplir pour des associations. La recherche de financements pour ce type de projets relève alors du défi. Les réponses en terme d'équipements sont là encore les plus simples à mettre en œuvre : les pôles multi-services, rassemblant dans un même lieu diverses structures autour de l'emploi ou plus largement du service public, répondent ainsi à l'éloignement ou à l'inadaptation des services publics existants. Dans le domaine de la sécurité et de la justice, les projets partenariaux associant les divers acteurs locaux (bailleurs, policiers, proviseurs, transporteurs...) continuent d'être la principale forme d'action. Enfin, la lutte contre l'échec scolaire comme l'action culturelle et l'animation

en direction des jeunes s'appuient toujours principalement sur le milieu associatif, les politiques de Zones d'éducation prioritaire de l'éducation nationale ou les initiatives ponctuelles, autour du sport par exemple.

La nature des actions mises en œuvre, les stratégies locales, sont donc fortement orientées par ces contextes. Mais elles dépendent également des marges de manœuvre financière de la commune. Les projets locaux ne sont jamais financés à 100 % par l'État, la Région, la Communauté européenne ou d'autres partenaires. La ville doit donc pouvoir participer aux projets pour que le contrat de ville se concrétise. La mise en œuvre de nombreuses actions peut traduire un dynamisme local. Mais elle mesure aussi bien souvent les capacités financières des communes.

Les modes de financement de la politique de la ville en Ile-de-France ont deux effets pervers. En tenant très peu compte des différences de ressources des villes dans les subventions versées, la politique de la ville avantage en quelque sorte les communes les plus riches, qui vont pouvoir suivre financièrement et mobiliser les financements existants. Par ailleurs, les logiques d'intervention des différents partenaires aboutissent à ce que la majorité des financements publics s'orientent vers des projets d'aménagement et d'équipement. Il est beaucoup plus facile de trouver des financements pour réaménager un équipement ou un square que pour recruter du personnel pour gérer l'équipement, ou pour monter une association d'insertion pour entretenir les espaces publics.



L'ambition de projet urbain et d'intercommunalité est restée souvent lettre morte dans les contrats de ville. Le rôle joué par les contrats de ville dans le contexte local n'en reste pas moins très variable. Dans les sites où se sont mis en place parallèlement des Grands projets urbains et des contrats de ville (une quinzaine de sites), le contrat de ville est devenu le volet social de la politique de la ville. Dans certaines petites cités, cela reste un moyen de démocratie locale, comme à Limeil-Brévannes où c'est une association d'habitants qui co-gère le contrat de ville. À Montreuil comme à Saint-Denis, villes particulièrement touchées par ces phénomènes d'exclusion, le contrat de ville devient un mode de gestion municipale. Cette gestion se territorialise avec un chef de projet et un élu, chargés dans chaque quartier d'assurer la coordination de l'action des différents services municipaux et de faire remonter les attentes de la population. La politique de la ville modifie petit à petit l'ensemble de la politique communale.

Les Grands projets urbains et les Zones franches urbaines ont sans doute donné lieu à des stratégies un peu différentes et à des innovations dans l'action économique locale.

GPU-ZFU : **du projet urbain** **au développement** **économique local**

Les politiques «d'exception» que sont les Grands projets urbains d'une part et les Zones franches urbaines d'autre part, ont été expérimentées sur des sites emblématiques de la politique de la ville : le



Val Fourré à Mantes-La-Jolie, la grande Borne à Grigny... Ces politiques n'ont pas seulement tenu compte des difficultés de ces sites. L'idée était aussi de mettre en valeur les potentialités de ces sites, de mettre à profit leur proximité des grands axes autoroutiers, de pôles d'emploi voisins ou encore leurs réserves foncières. L'intention va au-delà du traitement des difficultés et se situe davantage dans une perspective de développement local, là encore autour de l'intercommunal et du projet urbain. Le secteur privé est convié à cette transformation. Chaque GPU devait être parrainé par une entreprise privée, selon les vœux de B.Tapie... Les Zones franches misent sur le tissu des PME pour créer de l'emploi local. Les GPU, fortement portés par l'État vont être très lents à mettre en œuvre. Les actions lourdes sont reportées dans le temps faute d'accords ou de financements suffi-

sants. Les actions immédiates s'apparentent là encore à de l'aménagement urbain classique (pied d'immeubles, cheminements, équipements...). Mais après une première phase où se sont multipliés des projets de transformation des grands ensembles extrêmement ambitieux et fortement médiatisés par l'intermédiaire de grands noms de l'architecture, les stratégies locales comme les perspectives se recentrent autour du développement économique et de la gestion urbaine adaptée.

Des Grands projets urbains comme Grigny, qui repose sur la création d'un centre ville et d'une passerelle entre les deux grands ensembles résidentiels, comme Aulnay, soutenu par le projet de couverture d'une voie qui sépare les quartiers Nord du reste de la ville, ou comme Mantes, préconisant la démolition d'une partie du Val Fourré, prennent aujourd'hui des orientations plus réalistes.

La Grand'borne à Grigny ou le Val Fourré à Mantes-la-Jolie font partie des sites emblématiques de la politique de la ville et bénéficient de politiques d'exception : les Grands projets et les Zones franches.

B. Gegauff Méditerranée laurif.



La stratégie locale d'Aulnay prend corps autour d'une logique d'articulation physique (transports) et économique (dispositifs, relais...) entre les quartiers Nord et les zones d'emploi voisines (Roissy, Parinor II) avec l'aide de financements européens. La mise en place de pôles multi-services dans les quartiers Nord traduit la volonté du bailleur de s'investir dans de nouveaux modes de gestion urbaine.

Le GPU de Mantes tente de promouvoir un aménagement urbain intercommunal cohérent des trois villes concernées (Mantes-La-Jolie, Mantes-La-Ville, Buchelay). À Grigny, ville qui a très peu de ressources, le succès de la ZFU est l'espoir de retrouver une marge de manœuvre financière et l'opportunité de développer des projets d'insertion et de formation. Dans les deux secteurs, il semble que la Zone franche redonne des perspectives au projet de développement local.

Les GPU vont s'avérer très lents à mettre en œuvre. Surtout parce que les actions lourdes sont reportées faute d'accords et de financements suffisants.

C. Lelion Méditerranée laurif.



Les effets à long terme de ce type de développement sont encore incertains. Ils le sont d'autant plus que les entreprises qui se sont installées sont de très petites entreprises commerciales et de services, en forte majorité des créations, dont on connaît leur faible durée de vie. Mais ce dispositif a un effet positif sur le développement local de certains secteurs, ceux qui n'ont que très peu de perspectives par ailleurs sur le plan économique. Il semble surtout structurer des relations efficaces et inédites dans la politique de la ville entre les acteurs du développement économique (chefs d'entreprises, agences de développement, service économique des villes, chambres consulaires... et les acteurs de l'emploi et de l'insertion (Agences et Missions locales pour l'emploi, pôles de formation...)³⁹. Quels que soient les débats actuels autour des zones franches, une évaluation des effets de ces mesures sur les politiques de développement local et d'emploi est nécessaire. L'intercommunalité et la transformation de l'action publique tentée à travers les contrats de ville, trouvent quelque concrétisation autour du développement économique. Quatre des huit GPU sont intercommunaux, quatre des neuf Zones franches également. Des communes comme Clichy et Montfermeil ont monté une communauté de communes de façon à avoir une taxe professionnelle unique et à gérer conjointement la zone franche.

(39) C. Lelévrier, R. Madry, « Note de synthèse tableau de bord régional des ZFU », Laurif, 1998.

Repères historiques

1970 - 1980 : les prémisses

1970 : club de réflexions sur le devenir des grands ensembles «Habitat et vie sociale».

1973 : mise en place du groupe permanent de coordination HVS (ministères de l'Équipement, de la Santé et de la Jeunesse et des Sports).

1975 : lancement de trois opérations expérimentales sur les grands ensembles de Lorient, Rouen et Lille.

1976 : rapport du groupe interministériel n°28 du Plan (propose la création d'un Fonds d'Aménagement Urbain et la création d'un groupe permanent HVS).

1976 : création du FAU (regroupe divers chapitres budgétaires du ministère de l'Équipement concernant les quartiers anciens).

1976 : lancement de dix opérations par le Groupe interministériel HVS.

1977 : création du Comité interministériel HVS, sélection de 50 zones situées en périphérie des agglomérations.

1980 : rattachement du comité HVS au comité directeur du FAU et déconcentration de la procédure au niveau départemental.

1980 : création d'un Groupe interministériel pour l'aménagement des banlieues (propose des mesures pour améliorer la vie en banlieue dans treize communes pilotes).

1981 - 1988 : le Développement social des quartiers

1981 : rapport Oheix «Contre la précarité et la pauvreté» (propose de lancer des programmes locaux de développement social, insiste sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et la nécessité d'une action globale).

Été 1981 : vols, incendies de voitures et rodéos de jeunes dans la ZUP des Minguettes et dans d'autres cités de la banlieue lyonnaise.

1981 : remise au Premier ministre du rapport de B.Schwartz sur l'insertion des jeunes.

1981 : création de la CNDSQ, Commission nationale pour le développement social des quartiers présidée par le maire de Grenoble, H.Dubedout (à l'issue des Assises pour l'avenir des cités de l'habitat social).

1982 : lancement par la région d'Ile-de-France d'un programme régional «lots sensibles» sur 22 quartiers dégradés de la banlieue parisienne.

1982 : sélection de 16 quartiers DSQ en France.

1982 : mise en place des Zones d'éducation prioritaires (ZEP) sur 350 écoles et collèges (adaptation des moyens aux difficultés scolaires).

1982 : mise en place des Missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté suite au rapport Schwartz et création de la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

1982 : lancement des contrats d'agglomération pour l'insertion des immigrés et des contrats familles par le ministère des Affaires sociales.

1982 : réunion de la commission des maires sur la sécurité présidée par G. Bonnemaison (propose l'organisation de structures permanentes de prévention).

1983 : mise en place du Conseil national de prévention de la délinquance et des Conseils départementaux et communaux (anime les opérations prévention-été).

1983 : création de la mission «Banlieues 89» (R.Castro et M.Cantal-Dupart) pour promouvoir des projets urbains dans les banlieues.

1984 : circulaire du 26 juin 1984 instituant les «projets de quartier» (qui intègrent une partie des anciens quartiers HVS).

1984 : mise en place du Comité interministériel des villes (CIV), instance de coordination des financements (hors missions locales et ZEP).

1984 : inscription de la procédure DSQ dans les contrats de plan État-Région avec 17 régions, 148 quartiers DSQ retenus (dont 28 en Ile-de-France).

1985 : mise en place des CAP, Contrats d'action prévention pour 3 ans sur la prévention de la délinquance.

1988-1994 : le Développement social urbain et la lutte contre l'exclusion

1988 : annonce par Michel Rocard de la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), Y.Dauge prend ses fonctions.

1989 : le Comité interministériel des villes de février met en place le Développement social urbain pour 5 ans. La circulaire du 22 mai définit les modalités de ce qui s'appelle déjà «politique de la ville». 400 quartiers, programmes territoriaux : DSQ, conventions de quartiers,

conventions ville-habitat 13 contrats de ville expérimentaux, programmes thématiques : prévention de la délinquance, accueil des populations démunies, mieux vivre en ville...

1989 : mise en place du Conseil national des villes (CNV) et du DSU.

1990 : mise en place des maisons de la Justice et du droit, dispositif de médiation pénale, réponse rapide et de proximité à la délinquance.

1990 : lancement du programme «Cafés-musiques» par le ministère de la Culture.

1990 : émeutes à Vaulx-en-Velin (banlieue lyonnaise) et vagues d'incidents ailleurs.

1990 : loi du 31 mai 1990 dite Loi Besson sur le droit au logement, dont les POPS, Programmes d'occupation du patrimoine social signés entre l'État et les organismes Hlm. Le but est de favoriser le logement des plus démunis et de mettre fin à la concentration de populations défavorisées par une nouvelle politique d'attribution (action qui sera intégrée au chapitre «Vivre ensemble» du plan Rocard de 1991).

Décembre 1990 : discours de F. Mitterrand à Bron aux Assises de Banlieue 89 qui définit de nouvelles orientations (ministre de la Ville, sous-préfets, LOV, DSU, loi Besson...) suivi du plan présenté par Rocard «20 mesures pour changer la ville» autour de «l'organisation de l'État, vivre ensemble, les jeunes dans la ville et vivre en sécurité».

1991 : rapport de J.M. Delarue, conseil d'État «La réléation».

1991 : nomination de M. Delebarre comme ministre d'État à la Ville et de J.M. Delarue à la tête de la DIV.

1991 : élargissement du CNV (30 élus et 30 personnalités qualifiées au lieu de 20) et mise en œuvre d'une procédure d'évaluation au niveau national, régional et local.

1991 : lancement de l'opération «Quartiers lumières» pour valoriser les projets de jeunes dans 400 quartiers et de l'opération «École ouverte» ouvrant les établissements scolaires pendant l'été pour des animations.

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

Mai 1991 : adoption de la loi sur la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France renforçant la solidarité entre communes à faibles et à fortes ressources. Juillet 1991 : rapport Aubry-Praderie sur entreprises et quartiers, qui va initier des partenariats publics-privés sur le thème de l'insertion par l'économie et rapports Picard-Carrère et Langlais sur les services publics.

Novembre 1992 : CIV qui annonce les modalités des futurs contrats de ville.

1992 : création des Plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

5 février 1993 : décret d'application de la LOV sur les exonérations de taxe professionnelle publiant une liste de 546 quartiers dégradés (cette liste servira de base au choix des ZUS en 95-96).

1993 : instauration de la clause du «mieux disant social» dans les marchés publics.

1994 : 185, puis 214 Contrats de ville (sur environ 1 300 quartiers) et 13 Grands projets urbains du XI^e plan (aménagement urbain, éducation, service public, prévention de la délinquance, développement économique...).

1995 - 1997 : le Pacte de relance pour la ville

4 février 1995 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui arrête le principe des zones de redynamisation urbaines (470) et les Zones franches (mesures fiscales et sociales en faveur des entreprises de moins de 50 salariés).

Janvier 1996 : présentation à Marseille par le premier ministre des 70 mesures du Pacte de relance : Loi du 4 mars 1996 sur l'exonération du surloyer dans 546 quartiers difficiles.

23 avril 1996 : agrément de la Commission de Bruxelles pour 44 zones franches (+ de 10 000 habitants).

Mai 1996 : adoption du projet de loi. Circulaire et décret du 28 Mai 1996 sur la mise en œuvre des emplois-ville.

Loi du 14 novembre 1996 : mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Décret du 26 Décembre 1996 fixant la liste des ZUS, ZRU et ZFU.

1er janvier 1997 : renforcement des avantages appliqués aux ZRU (établissements préexistants) qui passent à 350. Mesures du Pacte de relance : sécurité, services publics, écoles, soutien aux associations mais surtout exonérations fiscales et sociales pour favoriser le développement d'activités, création des emplois-villes et mesures pour favoriser la mixité urbaine (exonérations de surloyer, incitation à la construction de logements neufs...).

13 février 1998 : remise du rapport de J.P. Sueur, Maire d'Orléans à Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité.

30 juin 1998 : Comité interministériel des villes donnant les grandes orientations des futurs contrats de ville et arrêtant 16 sites-pilotes.

6 octobre 1998 : Convention CDC-État sur les prêts «constructions-démolitions».

Garges et Sarcelles ont créé un guichet unique pour l'accueil des entreprises. C'est également dans le contexte des Grands projets urbains et des Zones franches que se sont expérimentés de nouvelles structures, de nouveaux métiers pour gérer ces dispositifs (coordinateurs locaux des ZFU, Groupement d'Intérêt Public dans les GPU...).

Les effets locaux de ces dispositifs sont là encore extrêmement différents. Ils plaident plutôt pour des politiques adaptées aux situations de ces différents sites. Mais ils interrogent également sur le devenir de ces villes et la capacité de la politique de la ville à l'infléchir. Dans quelles mesures des politiques très locales et des solidarités entre communes confrontées aux mêmes situations peuvent-elles transformer à long terme la situation de ces villes dans l'espace régional ?

Vers une nouvelle gestion urbaine

À l'échelle de l'Ile-de-France, l'enjeu à venir reste sans doute celui d'une meilleure articulation entre politiques sectorielles régionales et politiques de la ville pour agir sur les processus et pas seulement sur les conséquences de l'exclusion.

Cela passe peut-être par un diagnostic dynamique de l'espace régional et par une adaptation des stratégies régionales d'intervention aux différents territoires⁴⁰.

Cela suppose une réflexion sur les solidarités régionales. L'ensemble de la Seine-Saint-Denis subit aujourd'hui les contrecoups de la désindustrialisation et si les services publics innovent dans ce département, les moyens affectés y



À travers le développement économique, l'intercommunalité et la transformation de l'action publique se concrétisent. Les Zones franches urbaines permettent entre autre d'expérimenter de nouvelles structures et de nouveaux métiers.

P. Madry/ laurif.

restent insuffisants. Une politique d'emploi, d'environnement et de services sur ce secteur a sans doute plus de sens que des politiques de traitement de quelques quartiers. En revanche, l'action en faveur des quartiers des Hauts-de-Seine peut faire jouer des solidarités départementales. Les schémas d'aménagement et le contrat de plan restent les outils privilégiés de ces articulations. L'évaluation régionale de la politique de la ville a montré que jusque là les politiques d'aménagement se sont croisées et juxtaposées sur des territoires communs (contrat d'aménagement et Grand projet urbain). Or, le développement d'un secteur n'a pas forcément des retombées automatiques sur les quartiers voisins. L'exemple des villes nouvelles l'illustre assez bien.

(40) Acadie, Note sur les processus d'exclusion et stratégies régionales dans le cadre de l'évaluation régionale de la politique de la ville, 1998.

Faire prendre en compte des territoires de l'exclusion par l'ensemble des politiques sectorielles est un des modes d'articulation. Mais il n'est pas simple à mettre en œuvre. C'est d'une certaine façon, l'orientation prise par la politique des Zones d'éducation prioritaires de l'Éducation nationale. Cela suppose une refonte du partenariat sur des bases plus claires. Du côté de l'État, de la Région comme des départements, il semble qu'il y ait une volonté de clarifier les engagements et les domaines de compétence pour une action partenariale plus cohérente et moins dispersée. La Région a expérimenté des conventions autonomes avec les villes (Conventions régionales pour la qualité de la ville) à partir de 1994, avec un double souci. Il s'agissait tout d'abord de sortir d'une position de suivi systématique

des engagements de l'État dans ce domaine afin de rendre plus identifiable et efficace l'aide régionale. L'autre objectif était d'établir un dialogue avec les villes sur la base d'une enveloppe financière prédéfinie et d'un projet à cinq ans. L'intervention régionale s'est recentrée sur ses domaines de compétence tout en essayant de prendre en compte les quartiers prioritaires dans l'ensemble de la politique régionale (formation, culture, transports...). Mais l'équilibre entre une structure d'animation, de coordination et de dialogue avec les villes et les prérogatives et pratiques des différents services n'est pas plus facile à trouver au niveau régional qu'au niveau national. D'une certaine façon, la véritable prise en compte des territoires défavorisés par les différents services ou ministères marque la fin de la politique de la ville telle qu'elle a été conçue jusqu'à maintenant.

Des partenaires confrontés à ces difficultés sur plusieurs secteurs de la région n'ont été que ponctuellement associés à la contractualisation. Grands bailleurs Hlm, transporteurs, chambres consulaires sont aujourd'hui des acteurs déterminants pour l'avenir de ces sites. L'innovation en matière de gestion urbaine vient autant sinon plus de ces acteurs régionaux que des signataires des contrats. La réflexion sur les nouveaux métiers de la ville associe aujourd'hui ces acteurs et s'expérimente sur des territoires intercommunaux comme la boucle Nord des Hauts-de-Seine ou les quartiers autour du grand stade de Saint-Denis. Les habitants restent les grands absents de cette politique de plus en plus technocratique. Leurs modes de représentation politique, de participation aux décisions et actions est encore un chantier en friche.

L'adaptation des politiques sectorielles

La difficulté est aujourd'hui d'inventer les outils d'une gestion et non d'une planification urbaine régionale. La politique de la ville en consacrant encore plus de 60 % des crédits à des actions lourdes d'investissement a-t-elle vraiment pris ce tournant ? Les gestionnaires que sont les bailleurs Hlm mais également la fédération des MJC, la CAF, les villes et les ministères (Éducation nationale, Intérieur, Justice) ont sans doute pris la mesure des risques de dérive de ces quartiers. Mais les ratios de gardiennage encore très faibles, la fermeture des centres culturels et sociaux le soir et le week-end, la réticence des villes à engager une politique peu rentable électoralement en direction des jeunes marginalisés, ou la discrimination négative et non positive constatée au niveau des services publics de ces quartiers en 1997... en disent long sur les réponses à ces risques.

Les Zones d'éducation prioritaires de l'Éducation nationale sont l'exemple de l'adaptation d'une politique sectorielle.

C. Abron/Médiathèque laurif.



Au-delà des dispositifs expérimentaux ou des actions médiatiques et consensuelles, comment investir collectivement et massivement sur de nouveaux modes de gestion qui articulent mieux les différents échelons décisionnels et politiques du territoire ?

Le défi est de taille... Cela implique sans doute le maintien d'une action spécifique et lourde recentrée sur quelques sites prioritaires en laissant aux maires une autonomie sur cette gestion locale (une quinzaine

de quartiers en Ile-de-France présentent un véritable cumul de handicaps et sont confrontés à une situation de crise). Mais cela demande une adaptation plus structurelle de l'intervention des acteurs publics et privés à cette réalité diffuse et mouvante de l'exclusion, avec des engagements clairs et contractuels dans leur domaine de compétence. La contractualisation avec les grands services publics et les grands acteurs régionaux qui, de par leur vocation et leur implanta-

tion géographique, sont directement concernés par les difficultés de ces quartiers, est une des voies possibles. Elle n'exclut pas un véritable débat sur les objectifs de cette politique et le sens de la discrimination positive territoriale. L'adaptation des politiques sectorielles va-t-elle jusqu'à la mise en place d'une pédagogie différente dans les écoles, d'une gestion autre de l'habitat social, d'une autre politique de développement régional ?



Les perspectives pour l'an 2000

S'appuyant à la fois sur les premières évaluations et sur quelques orientations du rapport Sueur, l'Etat a donné les grandes lignes des contrats de ville de l'an 2000 et s'attèle à la définition de leur contenu avec les régions, les départements et les communes. 31 milliards de francs seront consacrés à la politique de la ville en 1999.

Les orientations du Comité interministériel des villes du 30 Juin 1998 s'inscrivent dans le droit fil de la contractualisation et d'une politique d'agglomération. Le zonage expérimenté par le Pacte de relance est fortement remis en cause, même si les avantages consentis dans les ZRU et ZFU s'appliqueront jusqu'à expiration des délais prévus par la loi. Les futurs contrats, qui devraient durer sept ans, sont définis comme des «projets politiques de territoire». Si leur contour reste encore flou, la nouveauté tient sans doute davantage dans les méthodes, expérimentées sur seize sites-pilotes, que dans les objectifs et priorités. Sont réaffirmées la nécessité «d'améliorer la vie quotidienne», de «rechercher une solidarité au niveau intercommunal», de «partir du projet élaboré à l'échelle locale» et «d'impliquer les habitants». L'emploi, la sécurité (Contrats locaux de sécurité), l'éducation restent des domaines prioritaires d'intervention. Ces contrats tentent surtout, dès la phase de diagnostic, d'articuler différents niveaux d'intervention (quartier, ville, agglomération), d'associer davantage l'ensemble des services publics, de s'adapter aux contextes locaux et de faciliter l'action quotidienne des associations (fonds d'aide, procédures simplifiées...).

La préparation en cours des contrats de l'Ile de France va dans le sens d'une plus grande souplesse et variété dans ces contrats, qui pourront être «à géométrie variable», tant dans les territoires d'intervention que dans les thèmes et pourront aussi réajuster dans le temps, ces territoires et thèmes d'intervention à l'évolution des situations locales. C'est autour d'un «diagnostic partagé» du territoire que ces contrats semblent se négocier avec une plus forte implication des différents services de l'Etat, des départements et des autres acteurs en fonction des priorités locales (transporteurs, bailleurs...). Ces contrats comprendront sans doute des actions aux trois niveaux préconisés par l'évaluation régionale, la région (niveau d'agglomération), les regroupements intercommunaux et le quartier.

Outre une adaptation et des engagements plus précis des services publics aux réalités locales, la lutte contre l'exclusion passera aussi par des politiques intercommunales de gestion des attributions (Conférences intercommunales pour les attributions de logement prévues par la loi sur l'exclusion) et par une évolution du tissu urbain. Des programmes dits de «renouvellement urbain» ouvrent ainsi la voie à la démolition de logements «dans le cadre d'un projet plus global de construction d'une offre de logement adaptée aux besoins de chacun et aux enjeux de mixité sociale». Ces programmes seront financés par des enveloppes de prêts «reconstruction-démolition» à taux réduit (3,8 %) de la Caisse des dépôts et consignations avec laquelle l'Etat a passé une convention en octobre 1998.

Renaissance or the end of urban policy?

Christine Lelévrier

Sociologist
laurif

Urban policy was developed based on the identification of priority "difficult neighbourhoods" in which to implement public action. The idea was to combine resources, do more and make improvements in all areas. This special policy was initially intended to be temporary; the underlying idea being that public action would gradually make up for lost time and appease social tensions. However, there was a considerable increase in the number and type of regions concerned. While new residential sectors of cities were being incorporated into these special procedures, other neighbourhoods had not departed from them since 1977. Today, it is no longer a question of curbing urban violence and restoring a few degraded housing blocks that are poorly situated. Increased urban segregation certainly calls for other means of intervention. Can anything else be accomplished from dealing with marginal exclusion by limiting public intervention to "problem neighbourhoods"? In other words, what actions can be taken on the more global mechanisms that bring about such neighbourhoods? This is a growing debate in Ile-de-France, where social and urban disparities are amplified. The challenges lie in expanding the field of intervention and further consideration of anti-exclusion measures in all housing, urban planning and economic development policies. However, associating such methods are certainly more difficult to formulate in a complex and divided context like Ile-de-France.

Postulates and objectives for social urban policy

A diagnosis of concentration and exclusion

It is not always easy to find one's way around the acronyms or understand the objectives of urban policy. Yet, public action strives to achieve the same end: to insert "excluded" populations. Unlike traditional social policies however, this policy identifies the sectors that concentrate excluded populations, and advocates global action to deal with urban, social and economic problems. Although this makes it an innovative policy with regard to public action, it goes beyond being a technical solution. Supporting actions on priority sectors in order to appease social tensions, means explicitly or inexplicitly accepting certain cause and effect relationships between the city and forms of "social disorder" (delinquency, unemployment, etc.). By associating "spatial" and "social" factors, urban policy bases its action on a certain conception of the city - a way of interpreting social relationships.

Urban policy is based on two fundamental notions: concentration and exclusion.

The "urban and social degradation" in certain neighbourhoods - the most visible symptom for policies being delinquency - is attributed to a much to high concentration of "problem" populations: large families, single-parent families, unemployed persons, youths, foreigners, unskilled persons, etc. The concentration of families with similar characteristics living in a single area is perceived as "a constantly evolving situation where all of the problems accumulate and amplify, thus causing new tensions which contribute a little more to the institutional marginalisation of individuals."¹ On the one hand, concentration generates a negative image of these areas which gives rise to rejection. Companies and less modest residents no longer want to return, and employers are more reluctant about recruiting youths from these areas. On the other hand, concentration leads to management imbalances for cities, lessors of low-rent public housing and other existing institutions. The latter must adapt their services to the difficulties of the population and, as a result, encounter financial problems in handling the situations.

This concentration is attributed to the population of large housing blocks and the departure of medium social strata in the 70s to the home owner sector. However, such "pockets of poverty" are quickly considered to be the result, or "the spatial inscription" of a more global social crisis. The association between the decline of the working class and the suburban crisis surfaced in the 80s. The consequences of the economic transformations that have taken place over the last 25 years exceed the rise in unemployment and reconversion difficulties. The recurring difficulties in the suburbs of Lyon and Paris are seen as the sign of a collapsing social life in these popular neighbourhoods; and an outcry for the integration of "lost" youths.

Analyses on the new social issues regarding exclusion and a dual society are taken up in urban policies. Indeed, they fully justify global action on neighbourhoods which

"accumulate" difficulties, in order to deal with the "cultural, social, urban and economic" crisis.² In 1974, R. Lenoir demonstrated that the excluded population is no longer limited to a few individuals who are the casualties of economic growth, like in the 60s.³ It was in the 80s, in particular, that exclusion truly took root in terms of poverty and precariousness. "The use of the notion of exclusion emerged and was transformed into a near-concept. It was no longer a matter of reporting the global effects of increased unemployment, but of isolated, localised phenomena: explosions of social violence in the suburbs of large urban metropolises."⁴ The success of this notion is probably due to the fact that it attempts to describe a process that originates, but is not limited to, the economic situation. It emphasises the different aspects of the crisis and the destruction of the social link which R. Castel refers to as "disassociation".⁵ In short, while economic growth integrated, employed and brought together the consumer society, the crisis led to exclusion, fragmentation, segmentation, etc. When applied to different regions, the social division between those who are in or out became an "urban division" between "normal", "ordinary" neighbourhoods and "exclusion" neighbourhoods which concentrate the misfortunes of our society. Those who are "excluded" from society become "excluded from the city". The solution to the suburban crisis "naturally" requires social and urban intermixture. This can be achieved by developing the social link between the residents of these neighbourhoods through the elaboration of collective integration projects.

Intermixture: an "urban utopia"

From the 1977 Housing and Social Life plan, for the restoration of large housing blocks, to the 1998 Sueur Report, urban and social intermixture has been an ongoing topic of discussion, a sort of reference for an "urban utopia". If certain local actors, communities or low-rent public housing lessors have given up on the concrete application of this principle in order to try to "deal with the present", it is because they alone were unable to reverse the concentration phenomenon. This confirms the notion that, in the long run, exclusion cannot be reduced without a more balanced distribution of different social groups in urban areas. The state guarantees the effectiveness of urban equilibrium, which is presented both as a model of society and as an equitable solution for a fairer distribution of wealth between communities.

(1) See J.-C. Toubon : "Opérations HVS en Ile-de-France - Une tentative d'évaluation", Iaurif, March 1980.

(2) See Dubet, Lapeyronnie : "Les quartiers d'exil", Ed. du Seuil, Paris, 1992.

(3) See H. Dubedout : "Ensemble, refaire la ville", la Documentation française, 1982.

(4) See R. Lenoir : "Les exclus", Paris, Le Seuil, 1974.

(5) See M. Messu : "La société protectrice, le cas des banlieues sensibles", CNRS éditions, Paris, 1997.

(6) See S. Paugam : "L'exclusion, l'état des savoirs", Ed. La Découverte, Paris, 1996.

(7) See R. Castel : "Les métamorphoses de la question sociale", Ed. Fayard, Paris, 1995.

(8) See A. Touraine : "Face à l'exclusion", in Esprit, February 1991.

Intermixture represents an ideal perception of a socially balanced city that combines various social and ethnic groups as well as economic activities, facilities and housing. Somewhere between the model of a Greek city and that of an urban village, intermixture incarnates the idea of a democratic and friendly city. In the framework of urban policy, however, intermixture corresponds more to an idea of integration, based on spatial proximity. An entire part of the measures developed aim to reduce the concentration of "problem" populations. The idea is that by limiting the number of so-called "problem" families by dispersing them, it will alleviate the difficulties. Let us take this argument one step further; as minorities, the populations in question will be able to change their behaviour and adopt other social practices and life styles that correspond more to common standards. This argument can particularly be applied to schools. As minorities in a classroom environment, problem students will have better results because they will tend to "follow the crowd" and imitate the dominant behaviour, that of students who study and succeed. Intermixture also implicitly raises the question of immigrants living in these neighbourhoods, particularly through the illustration of ghettos in the 90s. This model of integration is that of an individual rather than a community integration, even if positions later differ on a local level."

This postulate casts light on these concepts of public action. It could lead to the establishment of quotas in low-rent public housing organisations, to the definition of specific criteria to identify "difficult" cases which will be equitably distributed, or to an effective management of cohabitation between the French and immigrants. The existence of a threshold for that which is considered "acceptable" goes without saying, even if it is never referred to as such and it involves population criteria under the Social Patrimony Occupancy Protocols. The equilibrium threshold ceiling, as well as the definition of intermixture criteria, are determined by local actors. Individual integration by way of intermixture also justifies modifications of school zoning in certain areas. It is also at the source of the Urban Development Outline Act, known as the "anti-ghetto" law, implemented in 1991 to avoid the concentration of public housing in certain urban areas.

Similarly, an improved environment is rarely the only objective of urban planning within urban policy. Restoration and the opening up of urban areas have a double objective on a social level: to attract more well-off populations and change the behaviour of those who live in these areas. The objective is to encourage residents to better respect their surroundings by offering them a quality environment. It is hoped that the exchanges between the population of these neighbourhoods and that of the city centre and its surroundings will grow, by improving access to the neighbourhoods and creating attractive public spaces and areas (squares, cultural centres, etc.). Urban interests increasingly justify the demolition of buildings. However, the buildings almost always demolished are those that are considered as "sensitive", "unmanageable", and which have a concentration of large families, unemployed persons and, in particular, local immigrant populations⁹.

Integration through the creation of local social links

Through urban policy, the accumulation and exacerbation of social difficulties in a neighbourhood becomes a means for taking action. The underlying idea is that, because work no longer plays the "integrating" role it once did, the neighbourhood, its surroundings and the place of residence, on the other hand, can create this social link. As a category of public action, the neighbourhood becomes a sort of urban and sociological reality to the point where, in the end, one no longer remembers the technical-administrative division that established it as such. Without denying that the sources of exclusion lie elsewhere, urban policy in the 80s advocates intervention on a micro-local scale in order to regulate tensions and social conflicts. This regulation requires both a change in the practices of local institutions, and the involvement of residents in co-operative projects. Residents must be the actors of change. In 1981, it was known as the Social Development of Neighbourhoods, which later became the Social Development of Urban Areas in 1989. Local social action gives rise to two concepts via the prevention of delinquency, the fight against academic failure, job creation, improvement of public services, development of associations, etc.

Re-establishing "equality"

The first concept advocates reinstatement of excluded persons in the workforce and "social life". This can be accomplished by establishing bridges between the two "worlds": the world of exclusion, symbolised by "problem" neighbourhoods, and that of integration, represented by the rest of the city. It is essential the public employment agencies be more effective and involved. The state must allocate more resources for public education so that youths in these neighbourhoods are not excluded from the school system. Companies must be encouraged to recruit labour from these neighbourhoods, and which requires more training. In short, in order to re-establish equal treatment, more resources must be used to reintegrate residents in these neighbourhoods into "normal" society. This is the most important reference model in public policies, and is reasserted in the Sueur Report through the notion of the "re-establishment of equality".

Inhabitants: taking matters into their own hands

The second concept confirms the division of a dual society and promotes the notion that the residents can take charge of their own difficulties, and that they are capable of taking their own initiatives as well as mobilising local resources. This ranges from municipal development strategies¹⁰ (which strongly inspired the Social Development of Neighbourhoods measure in the 80s), to an interdependent economy¹¹. The latter claimed a larger position for the civil society, through neighbourhood co-operation policies in the allocation of housing, thus reinforcing local family and social networks. In this model, the

integration of immigrants through local community solidarity is valued. Regrouping by social and cultural affinities can thus be seen as a factor of urban integration, based on the assessment model of the school of Chicago during the 20s in the United States.

Urban policy regions - areas of exclusion - have also become areas of experimentation. The link between territory and population, and between space and social issues is reinforced even more by this concept of local integration. "The symbolic strength of this policy is that it offers categories for a new and difficult to assess situation. Urban areas become the fundamental framework and the metaphor of social issues."

This social and urban interweaving has certainly not facilitated the understanding of the phenomena at stake, nor has it made clear the objectives of urban policy. Especially if one considers that the numerous pseudo-sociological presumptions regarding cohabitation, integration and the links between space and social relationships which warrant the policy are rarely clarified and discussed.

Principles of action and tools for innovation

Global action on a region carried out under contract

The "urban social" policy is not easy to implement. It insists on new "ways of working" in an environment of decentralisation. Following an experimental phase in the 80s, urban policy "became institutionalised" in the 90s. The "areas and the methodology" of intervention were defined in the three reports that founded Urban Social Development between 1981 and 1983¹². Local missions for youth employment, Priority Education Zones in schools, prevention of delinquency, urban projects of the "Banlieue 89" (Suburb 89) association and operations carried out under the Social Development of Neighbourhoods set the foundations for intervention.

(9) See R. Genestier: "Mode de vie normal et normalisation de l'espace - Les références et les postulats de la politique de la ville", in *Espaces et Sociétés*, n°73, 1994.

(10) See Acadie: "L'ethnicité dans les politiques locales de l'habitat", 1997.

(11) See C. Lelévrier, E. Pichon-Varin: "Démolition des grands ensembles... et après?", in *Cahiers de l'Habitat*, n°13, Iaurif, December 1995.

(12) See P. Genestier: "Pour une intégration communautaire", in *La France des banlieues*, Esprit, February 1991.

(13) See J.-L. Laville: "L'économie solidaire".

(14) See M. Anselme, M. Peraldi: "Le petit séminaire à Marseille", in *Les annales de la recherche urbaine*, n°26, April 1985.

(15) See A. Bertho: "Banlieue, banlieue", Ed. la dispute, Paris, 1997.

(16) See B. Bachmann, N. Leguennec: "Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville", Ed. Albin Michel, 1995.

(17) See the B. Schwartz, G. Bonnemaïson and H. Dubedout reports, in *la Documentation française*, 1983.

(18) See R. Castel: "Les métamorphoses de la question sociale", Ed. Fayard, Paris 1995.

In theory, it involves developing a global, cross-disciplinary and co-operative action which targets regions suffering from urban, social and economic handicaps, and where public resources should be concentrated. Therefore, "integration policies" implemented "by directives within a national framework" would be replaced by "integration policies" which "advocate positive discrimination: they target singular populations and singular zones in the social framework and set out specific strategies for them."¹⁹ With the implementation of Income Support (for those who are not entitled to unemployment benefits) in the late 80s, these policies were considered as the alternative to the weaknesses and inadequacies of traditional social policies developed during a time of abundant salaried employment.

In practice, urban policy shall be interdepartmental, regional, contractual and participative. It involves human and financial contribution and mobilisation of the various ministries concerned (social action, employment, infrastructures, national education, the interior, etc.). In order to effectively orient and manage this interdepartmental policy, the state first experimented special missions (three commissions). These were replaced in the late 80s by more permanent structures which are still in existence: the Interdepartmental Delegation of the City, the Interdepartmental Committee of cities (already established in 1984) and the National City Council (see box). The appointment of a City Minister in 1991 marked the symbolic importance this action is beginning to have public policy today.

Urban policy has of course taken different directions, however these have always been based on priority neighbourhoods. Social Development agreements targeted 22 neighbourhoods in 1982, slightly over one hundred in 1984 and 500 in 1989. City contracts in 1994 were aimed at nearly 1,300 neighbourhoods. In 1995-1996, the Renewal Pact identified 700 neighbourhoods classified as Sensitive Urban Zones. Global and co-operative action is based on contracts with local authorities and the involvement of residents. The fields of action of urban policy are not limited to various ministries; they also fall within the scope of departments (social action), regions (professional training) and cities (urban planning) in the framework of decentralisation. Such contracts include major objectives and budgets, however the elaboration of projects is done on a local level. These projects must be the fruit of a co-operative local effort, which goes beyond the professional cleavage to bring together social workers, property lessors, public services, the city and its residents. The measures are headed by a local project leader. They begin with the mayor signing local agreements. The increasing number of projects in the late 80s were grouped together under city contracts and the Main Urban Project (for 12 experimental areas), unique tools for contract projects starting in 1994. Since the state was willing to adapt to local contexts and negotiate, this policy is becoming less concentrated. Given that there was no

specific budget on a national scale, in 1995 the Interdepartmental Delegation of the City (DIV) began to manage an intervention fund which represented about 10% of the urban policy credit. In 1991, a sub-prefect of the city was created to co-ordinate these measures and manage the credits at the right levels. City contracts and sub-prefects of the city were thus considered to be the potential tools for "reciprocal questioning" between the state and local actors, and which was supposed to mark the transition "of a facilitative state to a managing state".²⁰ The framework of a global project targeting a specific region, and established by a contract, more or less defined the method of intervention of urban policy until the 1996 Renewal Pact. Furthermore, it is not called into question by the Sueur Report. The new contracts which will be introduced in the year 2000 shall also be grounded in these principles.

Yet, over the last 20 years these methods of intervention have given rise to the same criticisms. As if the numerous reorganisations and adjustments had transformed "global action into a dispersed action".²¹ As if, in the current decentralised system in France and the regional divisions, the application of these principles was inevitably a source of confusion and obstacles. All urban policy reports²², including the Sueur Report, denounce the same shortcomings: inability to draw up a clear financial report, slow and complex administrative and financial processes, confusion as to where responsibility lies, pulling out of the state when responsibilities are transferred to local authorities, increasingly complex plans and priority areas, "a shift of co-operative efforts to a bureaucratic concept", insufficient involvement of residents in actions, etc. Concentrating public resources on priority regions, and global actions, are not easy to apply. The distribution of roles between partners and their relationships in a context of decentralisation are also debated.

Neighbourhood, city, urban area... the search for a region

Two types of action have been implemented since the late 80s: immediate actions on a neighbourhood level, and "supra-community" actions on a municipal level. Problems have arisen in the former, and it is also at this level that urban policy would like to see residents get involved. However, the sources of exclusion and concentration far exceed the local framework. Urgent situations curbed by local action does not prevent such problems from arising in new sectors, nor does it mean that disparities between the situation in these neighbourhoods and the rest of the city will not continue to increase. Urban policy sought methods of association and complementary points at both levels of the fight against exclusion.

Even though low-rent housing blocks seemed applicable for a time (Si pendant toute une période, l'échelle du grand ensemble Hlm paraît pertinente), this issue was taken up again in the late 80s when long-term unem-

ployment and urban segregation were becoming more serious. Recurring urban violence and the completion of restoration operations made it all the more urgent to resume actions.

The increase and heterogeneity of neighbourhoods concerned illustrates a sort of "spread" of exclusion into various declining housing sectors. From the late 80s onwards, the challenge was to improve the structure of planning, economic development and housing policies as well as urban policy. Regional assessments carried out upon the completion of the *contrat de plan* in 1988 reveal inconsistencies in public action. A local shopping centre was renovated within the framework of an urban project, while the city authorised the set-up of a supermarket 5 minutes away.²³ Today, the shopping centre is closed. In another neighbourhood, the local "opening up" policy was thwarted by a highway project located just at the "foot" of the city's buildings. There are many more examples of such contradictory decisions taken at different levels and based on varying rationales.

The "overstepping" of local policies defined by the Social Development of Neighbourhoods (1982-1988) took on various forms. In the late 80s, urban policy focused on three main areas:

- "Positive discrimination" in the framework of the Renewal Pact. It advocates dispensatory measures in targeted neighbourhoods to reintegrate them into the city.
- The fight against exclusion through regulation and redistribution mechanisms on a national scale. The state guarantees the intermixture and equality among regions.
- The "urban area agreement" model. It fights against exclusion by bringing together cities under the framework of a negotiated project.

Positive discrimination in the framework of the "Renewal Pact"

Proclaimed in November 1996, the objectives of the Renewal Pact mirror those of the 1981 Dubedout Report: "balance the social organisation of neighbourhoods," "integrate youths into the city and society," "associate social development and local economic development," "prevent insecurity." However, if the pact limits itself to the neighbourhood and zoning, it will not be in line with the contract and the negotiated project, thus increasingly restricting action to a specific region.

(19) See J. Donzelot, P. Estebe: "L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville", in Ed. Esprit, Paris, 1994

(20) See C. Lelievrier, A. Plichon, "Développement social des quartiers: de l'action globale à l'action dispersée", in supplément Habitat n°3, Jaurif, November 1992.

(21) See Delarue's report released in 1991 and Gendreau and Belorgey reports released in 1993.

(22) See C. Lelievrier, A. Plichon, "Évaluation de la réhabilitation en îlots sensibles", Jaurif, 1989

(23) The lessor may ask the tenant to give him additional information if the tenant's resources exceed a fixed limit to apply for low-rent public housing.

Until then, doing more and making improvements in these neighbourhoods to "normalise" them required adapting public resources to the difficulties and changing practices through a co-operative effort. Under the Renewal Pact, the state established the regions, the regulations and the fields of intervention. It drew up a list of 700 Sensitive Urban Zones (ZUS) identified by their levels of concentration and, in particular, unemployment rates and local financial difficulties. The state implemented dispensatory measures to standard law particularly with regard to housing and economic development. Social intermixture requires dispensations in the regulations to facilitate access to public housing and encourage the return of "less modest" populations: discontinued application of "extra rent" (supplement claimed by the lessor if the tenant's resources exceed the legal limit for public housing eligibility), and dispensation of the resource ceiling to qualify for housing.

Urban intermixture also includes benefits for companies in order to increase business and employment: tax and social charge exemptions for five years for companies with less than 50 employees that set up in these neighbourhoods and recruit local unemployed residents. The state also grants aid to youths in these neighbourhoods for the creation of public utility jobs

The concept of "regional positive discrimination" is entirely applicable. Precise urban zoning presents a real challenge. Although earlier dispensations had been implemented²⁴, the Renewal Pact improved and incorporated them to specifically divided regions. The zones fall within the scope of the Urban Planning law, with the 1996 law establishing three different zonings that provide strong measures for areas with considerable difficulties (Sensitive Urban Zones, Urban Revival Zones and Free Urban Zones).

In an almost overstated way, the Renewal Pact illustrates the attempt to focus action on problem regions, rather than on the links between the region and its environment. It not only marks a break with the more global concept of city contracts, but also with the interdepartmental and contractual practices from which urban policy was created. Strongly criticised by the Sueur Report, the Renewal Pact appears to have opened a real debate over "the purpose", "the meaning" and the "methodology" of urban policy.²⁵

The state as guarantees solidarity and the fight against exclusion

The second concept seeks to reduce exclusion through solidarity action and redistribution among different regions. These measures will act on the mechanisms that produce such areas of exclusion, and provide a improved local management structure to deal with these situations. Unlike contracts, which depend on negotiations and the "good will" of local authorities, the solidarity and balancing measures are the product of voluntary state action. They partly aim to offset the effects of "community withdrawal" brought on by decentralisation.

Three urban policy initiatives – The Urban Development Outline Act (1991), the Urban Solidarity Endow-

ment (1991) and the Besson Law (1990) – illustrate this distinct concept; one which does not advocate taking action through problem regions. These laws act on urban concentration and inequalities. They were implemented in the 90s within the same context as city contracts, at a time when regional action (such as the Social Development of Neighbourhoods) was thought to be insufficient for dealing with exclusion and segregation.

The Urban Development Outline Act advocates improved distribution of public housing among cities, by requiring those which little public housing to either build more or contribute to the construction effort.²⁶ The Urban Solidarity Endowment provides financial assistance to cities to help them effectively manage these neighbourhoods. For instance, cities with substantial public housing but little resources were granted assistance taken from plentiful resources in other cities with the opposite situation.²⁷ Finally, the Besson Law also focuses on the improved distribution of underprivileged populations within urban areas. It advocates the construction of specific public housing in the city centre, through the dispersal of housing and encouraging local and inter-communal agreements to accommodate the most underprivileged populations in public housing (POPS).²⁸

The Sueur Report suggests that improvements be made to the Urban Solidarity Endowment and that the Urban Development Outline Act be applied more effectively. Successive application ordinances regarding the latter have been inclined to expand the notion of public housing and ease criteria. Even though the application of these laws gives rise to much criticism and questions, they at least provide a different approach to the regional issue, than the corrective and remedial measures implemented in problem neighbourhoods. Moreover, they focus on the principal factors at the source of concentration and urban imbalances: distribution of public housing, housing supply and public housing allocation practices, business location strategies and potential for attracting companies (in terms of image and taxes), unequal resources of local authorities associated with household incomes and housing-employment ratios, etc. Nevertheless, the Urban Development Outline Act, like the Besson Law have a limit regarding the allocation of public housing.

This method of intervention, which focuses on fundamental equilibriums, deviates from the actions and methods advocated by Social Development, and which are based on the involvement of residents and local officials for achieving such changes. In addition to regional action, it paves the way toward a new way of managing urban areas, taking into account disparities and exclusion factors. Urban policy is increasingly considered as a policy that "reduces inequality"²⁹

City contract or urban area agreement, inter-communal and urban projects

The urban area agreements mentioned in the Sueur Report (1998) is in line with the Urban Social Development policies experimented from 1989, and which were introduced as city contracts and Major Urban Projects in 1994. They all deal with difficulties at appropriate regional levels. A comparison can be made between the main points of the Sueur Report and the following preamble written for the implementation of the experimental city contracts: "If neighbourhoods are the appropriate level for identifying certain problems and providing local solutions, it most often appears that a number of questions raised deal with the city, the urban area or employment. It is at these very levels that major factors of integration can be best appreciated; factors such as housing, urban mobility, integration into a high-quality scholastic environment, culture, professional training and employment. The solutions to the most difficult problems are found at these levels."

In keeping with the Social Development of Neighbourhoods, this type of policy is in line with the model which includes negotiations between the state and other partners. It also incorporates major urban policy concepts such as the fight against delinquency and economic integration. In order to better adapt the state's intervention to the difficulties encountered in these neighbourhoods, priority is given to the improvement of public services. It is determined to "no longer find a social link only within these problem neighbourhoods, but to physically and symbolically reintegrate these neighbourhoods into the city."³⁰ Therefore, "opening up" became the slogan of urban action.

Inter-communal and urban projects became the two foundations which helped move public action to a different level and reintegrate neighbourhoods into the city. It meant substituting subsidies and logiques de guichet with long-term projects and ensuring better coherence between the policies implemented. The state defines city contracts or Major Urban Projects that associate geographically close communes, all of which have problem neighbourhoods.

(24) See the decree of 1993 about 546 damaged districts within the scope of the LOV (1991).

(25) See report of the CNV 1994-1997, in La Documentation française, October 1997.

(26) See C. Corbillé, H. Lavorel, "La LOV, trois ans après", in Supplément habitat n°8, Iaurif, June 1994.

(27) See J.-P. Chauvel: "La réforme de la dotation de solidarité urbaine: incidence en Ile-de-France", in Cahiers de l'Habitat, n°9, Iaurif, September 1994.

(28) See the report of the CNV 1994-1997, in La Documentation française, October 1997.

(29) See "Les contrats de ville du X^e Plan", in Les cahiers, Revue Ensemble n°1, DIV, February 1993.

(30) See J. Donzelot, R. Estèbe: "Réévaluer la politique de la ville", 1997.

The state encourages these cities to define an overall policy for the five coming years (duration of State-Region *contrats de plan*). As regards residential areas, city-housing agreements initiated in 1989 must also include policies which take into account underprivileged neighbourhoods, and propose solutions to prevent further impoverishment (allocation of concerted housing, restorations, construction of private housing, etc.).

However, these tools seem to be having a hard time achieving an interdependent and coherent urban area. "The frame of mind of the actors regarding city contracts robs the policy of its significance. It gets dispersed in sector-based administrative rationale and bogged down in municipal policies which only recognise the priorities long enough to obtain the aid it conveys and then serving their own interests."³¹

These criticisms are much like those made regarding the Social Development of Neighbourhoods. It should be noted that the application of city contracts certainly simplified procedures and enabled a cities to intervene in several problem neighbourhoods. However, they did not fundamentally change the methods of intervention. In order to prevent things from going adrift and to make sure that the struggle against exclusion does not finance the renovation of a communal infrastructure nor the embellishment of a city, the state decided to identify priority neighbourhoods within these contracts. As regards the inter-communal objective much awaited by the state and the region, it has not really taken shape except in areas and actions which are not very significant for the future of problem areas.

The National City Council advocates a reworked and more operational state-commune contract which focuses more on a strategy for the development of the city rather than on actions. The Sueur Report calls into question more the type of local partnership – state-communes – than it does the contract itself. The ten-year urban area agreement proposed in this report is an attempt to materialise this inter-communal concept that the state has always wanted, without ever achieving anything other than a "mutualisation between poor regions". According to the Sueur Report, the region would not only be an appropriate geographic level of intervention to implement employment or housing policies, but an assembly elected by universal suffrage. "The urban area is the appropriate level at which cities can implement urban policies. Not only do they benefit from existing allocations, they have strong jurisdiction over housing, economic development, social policies as well as fiscal resources and the conforming democratic legitimacy." Urban area contracts would better take into consideration underprivileged regions in initial planning decisions or population policies. This would depart from an apriorism and set definition of priority sectors.³²

The proposals in the Sueur Report are a sort of compromise between contract and voluntary state action. This "urban policy concept which is based on, but not limited

to, the notion of regions" is not easy to imagine. The application of the Sueur Report supposes a revision of France's regional and administrative organisation and new fiscal mechanisms, reforms which transcend the framework of urban policy. Without these reforms, there is the risk of going back to experimental urban area contracts which, like city contracts, are designed to bring together voluntary neighbouring communes. There is also the risk that projects will concentrate on urban planning; an area in which we can work better, find resources and consensus than for areas like social action, allocation policies or employment policies. The emphasis that the Sueur Report puts on demolitions and *entrées de ville* (*opérations de démolitions et d'entrées de ville*) hints at this downfall.

Regions and Policies in Ile-de-France

The two periods that marked urban policy can clearly be identified in Ile-de-France. From the late 70s to the late 80s, public action restores developed areas and infrastructures in large housing projects. The restoration policy is implemented by the state and building lessors. This is followed by the Region and communes, which implement "accompanying social" measures for these operations.

In the early 90s, public action in Ile-de-France (and elsewhere) prompts the inter-communal urban project. City contracts enable communes to complete actions implemented in problem neighbourhoods within the framework of the Social Development of Neighbourhoods plan. Major Urban Projects, introduced by the state, step into over ambitious city projects and into the meanders of the project management. In 1996, Free Zones are piled on top of the other procedures, but prompt certain cities to relaunch local economic action (see box). Today, local projects are gradually moving toward economic development and adapted urban management.

The restoration of large housing estates

Assessments carried out in the Region reveal that, until the late 80s, government assistance largely served to renovate facades, overcome technical deficiencies and insufficiencies in building upkeep, build public spaces and make up for lost time on infrastructures in large public housing neighbourhoods. During this period, nearly 8,000 housing structures were restored annually. Governments and regional assistance allowed for heavy works to be done (85,000 F per housing structure on average) and limited rent increases for tenants.³³ The bureau of La Courneuve carried out very costly works which took care of waterproofing problems and enabled the neighbourhood to be better linked to the rest of the city. The Orly development was given a new look by the enhancement of outside spaces.³⁴

Regional evaluations gave rise to two major local restoration strategies: "the recovery strategy" and the "reserve strategy". "Recovery" or "change of image" strategies aim at intermixture on a local level. They focus on the housing

supply (reducing the size of large housing structures), very local population policies which give priority to people who already reside or work in the city, strict quotas are established for large and foreign families, vacant buildings are demolished, etc. Such recovery strategies rarely achieve the image and population changes hoped for at a local level. Rather, they have negative effects; they aggravate the housing conditions of certain social groups, particularly those of immigrants. In a context where the "social demand for substitution is non-existent," public housing opportunities for these groups are limited.

The "reserve policy", or "sacrificed space management", does not seek to modify the social composition of housing projects. After all, they have long since attracted underprivileged populations due to financing and population methods. Instead, this policy focuses on improving the living environment and, in certain local contexts, encourages collective and initiatory integration projects.

These two strategies vary according to the operating margins of local actors and the type of low-rent housing organisations (Office or Public Limited Company). They may also vary over the years in the same neighbourhood. In certain areas, restoration operations bank on the participation of residents and the experimentation of local projects. Not necessarily very costly, such operations innovate through the impetus given by project leaders and other actors involved in Social Development.

Restoration action, however, is always accompanied by social and economic actions. During this period, the Meaux neighbourhood management association was created in the Pierre Collinet neighbourhood. It enabled unemployed persons to work and receive training in an association which is in charge of some of the upkeep of public spaces and buildings, and tries to reduce vandalism by making residents aware of their responsibilities (see box). In Chanteloup, an association which takes care of hundreds of children and provides remedial courses after school in ZAC de la Noé (NDF: à vérifier) is also emulated. Restoration is also gives low-skilled youths the opportunity to participate in "learning-sites". These supplementary social actions are based on "specific" mechanisms that are very fragile; in fact, they are strongly dependent on the goodwill of local authorities, on a sort of "associative militancy", and on subsidies which are granted annually by juggling a number of co-financing plans.

(31) See "Demain, la ville" report to M. Aubry from J.-P. Sueur, February 1998.

(32) See Sueur's report, op. cit. p.203.

(33) See C. Lelévrier, A. Pluhon: "Bilan du contrat de plan Etat-Région 1984-1988 - l'action en faveur des quartiers dégradés", Iaurif, April 1988.

(34) See F. Pellegrini: "Orly: des quartiers, une ville", in Cahiers de l'Iaurif n°102, November 1992.

(35) See A. Tanter, J.-C. Toubon: "Stratégies de transformation sociale des secteurs dévalorisés", Iaurif, in Plan Construction, l'automne 1983.

(36) See C. Lelévrier, C. Faisne: "Evaluation de huit opérations de réhabilitation", Iaurif, DDE des Yvelines.

This initial period ended with mixed results. Restoration changed the appearance of these structures and steadied rents. However, the negative effects of Housing Benefits sont pointés. The APL compensates rent increases for low-income families with many children. But the restoration would oblige small middle-income households to leave, the very ones which, in fact, should stay to ensure social intermixture. Furthermore, rent increases over several years tend to show a significant rise in maintenance charges which are difficult for tenants to accept. In the most difficult areas, low-rent housing lessors are quickly faced with a return to degrading halls and public spaces. It is not possible for all of them to implement an expensive maintenance policy to preserve the buildings.³⁷ The return to vandalism in public areas gives rise to the dissatisfaction of residents, who expect actions to be taken against insecurity and for the integration of local youths.³⁸

City contracts, an extension of neighbourhood policies

Inter-communal policies are not very successful in Ile-de-France. The experimental city contract carried out throughout the department of Seine-Saint-Denis in 1989 was not completed due to political and institutional obstacles. Of the 38 city introduced in 1994, 24 are supposed to be inter-communal, however less than 10 actually were. There were also very few inter-communal Local Housing Programmes, which are mandatory in city contract communes and expected to propose coherent policies for residential areas.

The use of State-Region credits gives rise to two tendencies: first, the continuation of actions launched in the framework of earlier Social Development procedures; second, the predominance of urban planning actions. The actions were not so different from those implemented in the framework of earlier procedures (Regional evaluation report, 1999). Continuity is not only attributed to city contracts that focus on priority areas on a local level. In the short term, mayors are concerned with meeting the expectations of residents; expectations primarily regarding the living environment, security and employment.

The first expectation is relatively easy to satisfy and implement. The earlier improvements carried out on housing are redirected to improve public spaces: play areas for children, public spaces around new infrastructures or shopping centres, connecting pathways and roads, etc. These are the most numerous and rapidly implemented actions. This type of immediate planning does not incur long-term expenses for the commune, concerns all residents and is clearly visible in an electoral assessment. Like for the creation of infrastructures, the commune will find numerous financial partners for this type of actions: the state, the region, departments, deposit banks (Caisse de Dépôts), and low-rent housing lessors are willing to participate in these types of projects, as they do not require long-term involvement and are easy to manage.

On the other hand, providing solutions to problems of insecurity and unemployment is much more difficult. For the most part, communes claim additional resources (policemen, teachers, etc.), but the allocation of these resources do not fall under city contracts. In fact, city contracts do not really involve state public services (NDT: "services publics de l'Etat", n'est-ce pas un peu redondant?) in the quantity or quality of these services. For the following five years, the city subprefect is not in a position to act on behalf of the Ministry of the Interior regarding the increase of local policemen. Therefore, communes have an extremely limited margin of operation in these areas. Local innovations are based on the mobilisation of individuals or institutions and vary greatly from one area to another. Moreover, the financing necessary to elaborate security and employment projects are much more difficult to find and reinforce over the years. Projects are often atypical and often do not fall within the fields of intervention (ne rentrent pas dans les créneaux) of one partner or another. They are only available for one year and often under conditions that are difficult for associations to meet. Fund raising for these types of projects is a real challenge. Once again, solutions for infrastructures are easier to develop; multi-service poles which combine various employment or, to a greater extent, public service structures in a single area is a solution to the distancing or inadequacy of existing public services.

As regards security and the law, co-operative projects that bring together various local actors (property lessors, policemen, headmasters, transport operators, etc.) remain the principal form of action. Policies against academic failure as well as actions regarding culture and youth activities almost always rely on associations, Priority Education Areas of National Education or specific initiatives, such as sports. The nature of the actions implemented and local strategies are strongly depend on these contexts. However, they also depend on the commune's financial margin of operation. Local projects are never 100% financed by the state, the region the European Community or other partners. The city must thus be able to contribute to projects so that the city contract can take shape. The implementation of many actions can revitalise an area on a local level. However, quite often it also measures the financial strength of communes.

The methods for financing urban policies in Ile-de-France have two negative effects. Urban policy does not take very much into consideration the differences in resources among cities regarding the subsidies granted. As a result, urban policy in a way gives an advantage to the most wealthy communes, which are able to keep up financially and mobilise existing funds. Moreover, due to intervention interests of different partners, the majority of public financing goes toward planning and infrastructure projects. It is much more easy to raise funds to reorganise an infrastructure or a square, than it is to recruit personnel to manage the infrastructure or to create an integration association for the maintenance of public spaces.

The objective of urban and inter-communal projects has remained unheeded in city contracts. The role of city contracts on a local level is also quite variable. In areas where both Major Urban Projects and Free Zones (about 15 areas) were implemented, the city contract became the social part of the urban policy. In certain small "cities", it is a means of local democracy, like in Limeil-Brevannes, where an association or residents co-manage the city contract. In Montreuil and Saint-Denis, cities particularly marked by exclusion, the city contract becomes a municipal management method. This management becomes local and is headed by a project leader and an elected official who, in each neighbourhood, are in charge of co-ordinating actions of different municipal services and raise expectation of the population. Urban policy is gradually changing communal policy altogether. Major Urban Projects and Free Urban Zones certain gave rise to slightly different strategies and innovations in local economic action.

Major Urban Projects and Free urban Zones: from urban project to local economic development

"Exceptional" policies such as Major Urban Projects and Free Urban Zones were experimented on symbolic urban policy areas: Val Fourré in Mantes-La-Jolie, la grande Borne in Grigny, etc. These policies did not only take into consideration the difficulties in these areas; the idea was also to reveal the potential of these areas and help them take advantage of their proximity to major highways, surrounding employment poles or even their land reserves. The aim goes beyond dealing with difficulties. It focuses more on local development, once again base on an inter-communal concept and an urban project. The private sector is invited to take part in this change. Each Major Urban Project had to be sponsored by a private corporation, according to the directives of B. Tapie. Free Zones count on small and medium-sized companies to create local employment.

Strongly supported by the state, it is going to take considerable time for Major Urban Projects to be implemented. Heavy actions are postponed for lack of agreements or sufficient financing. Once again, immediate actions are those with regard to traditional urban planning (foot of buildings, pathways, infrastructures, etc.). However, following an initial phase – which included many highly-ambitious projects aimed at changing large housing estates and widely covered in the media through well-respected names in architecture – local strategies and perspectives centre around economic development and adapted urban management.

(37) See C. Lelévrier, A. Plichon, "Evaluation de la réhabilitation en îlot sensible", Iaurif, CRIF-PRIF, 1989.

(38) See C. Lelévrier, R. Madry, "Note de synthèse tableau de bord régional des ZIU", Iaurif, 1998.

Today Major Urban Projects are becoming more realistic: for instance, Grigny, which is based on the creation of a city centre and a passage joining two large residential estates; or Aulnay, at the source of a project for covering a road that separates the northern neighbourhoods from the rest of the city; or Manges, which is pushing for the demolition of a portion of Val Fourré. The local strategy of Aulnay is based on physical (transports) and economic (mechanisms, relays, etc.) organisation between the northern neighbourhoods and surrounding employment zones (Roissy, Paris-Orly) with the European financial assistance. The implementation of multi-service poles in the northern neighbourhoods demonstrates the property lessor's determination to invest in new methods of urban management.

The Major Urban Project in Mantes promotes the coherent inter-communal urban planning of three cities concerned (Mantes-La-Jolie, Mantes-La-Ville and Buchelay). In Grigny, a city with little resources, the success of the Free Urban Zone raises hopes for regaining a financial margin for operating and the opportunity to develop integration and training programmes. The Free Zone seems to give new perspectives for local development projects in both sectors.

The long-term effects of this type of development are still uncertain. This is especially true, considering that the companies which have set up are very small commercial companies and services, most of which have been newly created and have a short life span. However, it has a positive effect on local development in certain sectors, those which have very little economic perspectives. It also appears to build effective and unprecedented relationships in urban policy among actors in economic development (business leaders, development agencies, urban economic service, consular houses, etc.) and employment and integration actors (Local Employment Agencies and missions, training centres, etc.) (39). Regardless of the current debates regarding free zones, it is essential to make an evaluation of the impact of these measures on local development and employment policies.

The inter-communal concept and the transformation of public action attempted through city contracts have somewhat materialised in economic development. Four out of eight Major Urban Policies are inter-communal and four out of nine are Free Zones. Communes like Clichy and Montfermeil created a community of communes in order to have only one local business tax and jointly manage the free zone. Garges and Sarcelles created a single structure for welcoming new companies. Major Urban Projects and Free Zones were also used to experiment new structures and professions to manage these mechanisms (local co-ordinators for the Free Urban Zones, Public Interest Group in the Major Urban Project, etc.).

The local effects of these mechanisms also vary greatly. They advocate policies adapted to the situations in the various areas. But they also raise questions regarding the future of these cities and the ability of urban policy to redirect it. To what extent can very local policies and solidarity between communes facing the same situations, contribute to a long-term transformation of the situation of these cities in the region?

Heading toward new urban management

The future challenge in Ile-de-France is certainly lies in the improved organisation between regional sector-based policies and urban policies to act on processes and not just the consequences of exclusion. This may require a dynamic evaluation of regional areas as well as adapting regional integration strategies to different regions. (40)

This would assume that regional solidarity would be considered. Today, Seine-Saint-Denis is subjected to the repercussions of de-industrialisation, and if public services begin innovating in this department, the resources allocated would be insufficient. Employment, environmental and service policies in this sector would certainly make more sense than processing policies implemented in other neighbourhoods. On the other hand, departmental solidarity can come into play in action taken in Hauts-de-Seine neighbourhoods. Planning schemes and *contrat de plan* are still the tools of choice for these structures. A regional evaluation of urban policy revealed that until now, planning policies have intersected and juxtaposed each other in common regions (planning contract and Major Urban Project). Yet, the development of a sector does not necessarily have automatic consequences on surrounding neighbourhoods. This is well illustrated by new towns.

Making sector-based policies take into account exclusion areas is not easy to do. In a way, this is the focus of Priority Education Areas of National Education. This would imply a clearer revision of co-operative efforts. At state, regional and departmental levels, there seems to be a desire to throw light on the agreements and field of expertise in order to achieve more coherent co-operative efforts that are less spread out.

From 1994, the region experimented by establishing autonomous agreements with cities (Regional Agreements for the Quality of the City), but there were two concerns. First, it involved no longer systematically monitoring state agreements in the area in order to better identify regional aid and make it more effective. The second objective was to open a dialogue with cities based on a predefined budget and a 5-year project. Regional intervention was reoriented to these fields of expertise and tried to integrate priority neighbourhoods into regional policy as a whole (training, culture, transports, etc.). However, finding an equilibrium between management, co-ordination and dialogue with cities and the prerogatives and practices of different services is not easier on a regional level than it is on a national level. In a way, the true integration of underprivileged regions by different services or ministries marks the end of urban policy as it has been developed until today.

Partners confronted with these difficulties in several sectors of the region were limited in their involvement with the contract. Today, major low-rent housing lessors, transport operators and consular houses are determining actors in the future of these areas. Innovation in

urban management stems just as much, if not more, from these regional actors as it does from the signatories of the contract. Today, speculation on new urban professions brings together these actors and is experimented on inter-communal regions like the Boucle Nord (the northern stretch) of Hauts-de-Seine and the neighbourhoods round the Saint-Denis Stadium. Residents are not involved in this increasingly technocratic policy. Their methods of political representation and involvement in decisions and actions still stand on fallow land.

The adaptation of sector-based policies

Today, the difficulty lies in inventing management tools rather than in regional urban planning. But considering that urban policy still allocates over 60% of the credits in heavy investment actions, can it be said it has really made this turn? The administrators that they are, low-rent housing lessors as well as the MJC federation, the CAF, cities and ministries (National Education, the Interior, Justice) have undoubtedly measured the risks of insecurity in these neighbourhoods. However, much could be said about the likelihood of these risks through the following factors: low number of guards, closed cultural and social centres at night and on weekends, the reluctance of cities to implement a policy that is not electorally profitable geared toward marginalised youths, negative instead of positive discrimination by public services in these neighbourhoods in 1997.

In addition to experimental mechanisms, consensus actions or actions popularised through the media, how can collective and massive investments be made on new management methods which provide an improved structure for the different levels of regional decisions and policies? This is quite a challenge. It involves the reorientation of specific and heavy action toward a few priority areas and giving mayors local management autonomy (approximately 15 neighbourhoods in Ile-de-France are truly suffering from an accumulation of handicaps and are confronted with a crisis situation). This requires a more structured adaptation of intervention of public and private actors to the spreading and uncertain reality of exclusion, with clear and contractual agreements in their field of expertise. Another possibility is the establishment of contracts with major public services and regional actors which are directly concerned by the problems in these neighbourhoods through their businesses and geographical location. Also essential would be a true debate on the objectives of this policy and the meaning of regional positive discrimination. Does the adaptation of sector-based policies also mean implementing a different education in schools, management beyond social housing and another regional development policy?

(39) See the Acadie's report on anti-exclusion measures and regional strategies within the scope of a regional evolution with the town planning policy, 1998.

LES QUARTIERS EN ILE-DE-FRANCE

Les analyses menées en Ile-de-France sur les territoires de la politique de la ville tentent de rendre compte de la réalité urbaine de plus en plus complexe de ces espaces. La notion de quartier en difficulté évolue et tous les découpages opérés ne permettent pas de dégager des ensembles sociologiquement homogènes.

La réalité sociale, et surtout sa traduction spatiale, ne fait en effet pas bon ménage avec le chiffre. En France, la statistique ne rend pas aisément compte de la situation d'espaces infracommunaux. Ceci a souvent posé problèmes pour fonder une politique de la ville qui existe maintenant depuis plus de 20 ans, et pour en évaluer les effets.

Au cours du XI^e Plan, des efforts ont été accomplis par l'Insee, les administrations et les bailleurs.

L'analyse de la mobilité des ménages habitant dans les grands ensembles à travers l'«observatoire du peuplement» mis en place avec les bailleurs sociaux permet de mieux comprendre ce phénomène, par un ensemble de facteurs dépendant à la fois des habitants et des organismes qui les logent.

L'enquête auprès des jeunes 25-35 ans qui résident dans des quartiers réputés difficiles d'Ile-de-France montre qu'ils ont des parcours et des caractéristiques assez similaires à ceux qui habitent ailleurs, en particulier dans le parc Hlm.

Cependant, des écarts marqués existent avec les autres jeunes franciliens. A travers toutes ces analyses et diagnostics qui plaident en faveur d'un suivi régulier de l'évolution du parc social, l'Iaurif poursuit et améliore depuis quinze ans la connaissance des sites d'habitat social concernés par la politique de la ville.

The neighbourhoods in Ile-de-France

Analyses carried out in the Ile-de-France region on the areas targeted by town-planning policies have tried to depict the increasingly complex urban realities of these areas. The concept of a 'deprived area' is changing and all of the statistical methods used do not break it down into homogeneous sociological entities.

There does in fact seem to be an incompatibility between social realities, particularly their spatial expression, and figures. In France, statistics do not provide a clear picture of the situation in specific zones within communities. This has often been a problem for instituting town-planning policies, which have been in existence for the last twenty years, and for evaluating their effects.

During the Xth Plan, work was carried out by INSEE (the French National Institute for Economic and Statistical Information), the public services and the lessors.

The 'Population Research Institute', which was set up in collaboration with the council flat lessors, carried out an analysis of the mobility of households living in housing estates. A combination of factors were used that depended both on the inhabitants and the organisations which housed them—and the results provided a clearer picture of this phenomenon.

A survey of 25-35 year olds living in the Ile-de-France region in neighbourhoods reputed to be difficult showed that they have a history and characteristics quite similar to those living elsewhere, particularly in council flat estates. However, there were marked differences compared with other young people from the Ile-de-France region.

Over the last fifteen years the IAURIF, through all of these analyses and diagnoses, which argue in favour of a regular monitoring of the changes in council flat estates, has been pursuing and improving its understanding of the council flat areas that are affected by town-planning policy.



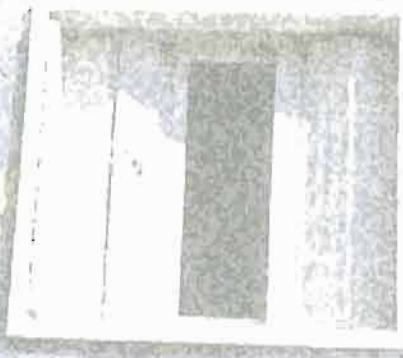
Un panorama des territoires défavorisés d'Ile-de-France...

Connaissances et méconnaissances

Christine Lelévrier
Sociologue
Iaurif

J'usqu'à la fin des années 80, c'est la figure de la ZUP des années 60 qui illustre le quartier en difficulté, visé par les politiques publiques.

À l'exception de La Goutte d'Or à Paris, les 28 îlots sensibles¹ d'Ile-de-France en 1984 sont des cités Hlm. 12 d'entre eux sont des grands ensembles de plus de 2 000 logements : La Courneuve, Orly, Mantes-La-Jolie...



P. Thlor, Médiathèque Iaurif.

Des années soixante jusqu'à la fin des années 80, le quartier dégradé est décrit à travers une sorte de pathologie sociale qui mêle des carences urbaines, le cumul de populations en difficulté et l'absence de vie sociale. L'image du grand ensemble isolé de son environnement, sous-équipé et dégradé domine. « Toutes ces unités résidentielles sont coupées du tissu urbain voisin par de larges voies routières ou des voies de chemin de fer, des champs ou des zones partiellement inoccupées². Les analyses menées en 1977 par une équipe de l'Iaurif immergée dans ces quartiers pendant un an, montrent que ces ensembles concentrent une population très ouvrière dont une partie connaît déjà des difficultés économiques importantes. La référence n'est pas la commune ou le département mais l'ensemble des grands ensembles qui font l'objet de nombreuses enquêtes à la fin des années 60³. On s'interroge alors sur les effets que ce cadre de vie très contesté des « barres » et des « tours » peut avoir sur la vie quotidienne des ménages.

(1) Appellation régionale de la politique de DSQ jusqu'en 1988.

(2) E. Guyon, « Vivre dans les grands ensembles », in *Cahiers de l'Iaurif*, vol. 45, mars 1977.

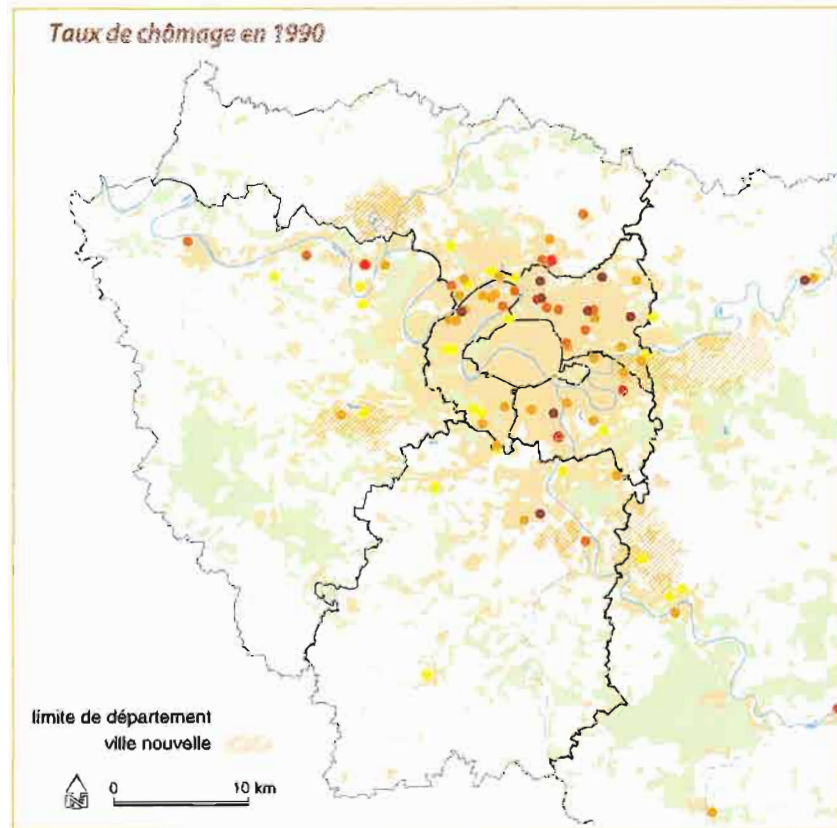
(3) P. Clerc, « Les grands ensembles », 1965.

Loin de l'image idyllique de la mixité sociale, ces analyses mettent en évidence les conflits de cohabitation générés par la coexistence de groupes sociaux divers et les différences de vécu du grand ensemble, selon que l'on y passe ou que l'on y reste⁴.

Des gestions différenciées du peuplement d'un site à l'autre

Les processus de peuplement et de segmentation du parc locatif social sont en cause. «Il y a une tendance à favoriser l'accès aux grands ensembles les mieux intégrés dans l'espace urbain aux groupes les plus favorisés, les plus conformes au modèle social dominant qui sont aussi ceux qui ont le plus de chance d'accéder ultérieurement au marché immobilier privé». Les grands ensembles d'Ile-de-France ne jouent pas le même rôle dans les trajectoires des ménages et les organismes Hlm n'ont évidemment pas les mêmes gestions de peuplement selon les sites⁵. Les analyses des nouveaux ménages locataires du parc social francilien de 1992 à 1994 confirmeront cette segmentation interne au logement social entre les quartiers de la politique de la ville qui accueillent davantage de ménages étrangers et de grandes familles à bas revenus que les autres cités Hlm⁶.

Les travaux statistiques et enquêtes (conditions de vie des ménages) menés sur les quartiers de la politique de la ville au moment du recensement de 1990, vont rompre avec cette image du grand ensemble enclavé. L'analyse de 145 quartiers



- de 8 à 11 %
- de 11 à 14 %
- de 14 à 17 %
- de 17 à 20 %
- plus de 20 %

moyenne régionale: 8,6 %

Source : Iaurif «Quartiers d'habitat social» 1994

d'habitat social d'Ile-de-France rejoint celle des 500 quartiers nationaux menée par la DIV et l'Insee. Ces travaux confirment des points communs dans les structures socio-démographiques de la population des quartiers prises dans leur ensemble comparée aux moyennes nationales, régionales et départementales ; forte part de jeunes, de familles monoparentales, d'étrangers et d'ouvriers...

Mais ils insistent avant tout sur la dimension économique du problème et sur la diversité de cette catégorie du quartier en difficulté.

(4) J.C. Chamboredon et M. Lemaire, «Proximités spatiales et distance sociales». Les grands ensembles et leur peuplement, in *Revue française de sociologie*, XI, 1970.

(5) Travaux de Toubon sur les opérations HVS.

(6) C. Corbille, C. Lelévrier, S. Viney, A. Schuster, «Analyse des entrants du parc Hlm de quatre organismes entre 1992 et 1994», Iaurif, 1997.

(7) J.B. Champion, M. Marpsat, «La diversité des quartiers prioritaires, un défi pour la politique de la ville», in *Economie et Statistique*, n°294-295, 1996, Insee.



Toutes les analyses montrent et mettent en évidence les conflits de cohabitation générés par la coexistence des groupes sociaux divers et les différences de vécu du grand ensemble, selon que l'on y passe ou que l'on y reste.

P. Tissot / Médiathèque Iaurif.



«Ce n'est pas le cadre de vie en soi qui pose problème ; mais les individus aux prises avec la crise économique, en butte à la montée de la précarité, fortement dépendant des dispositifs de protection sociale pour bénéficier de ressources maigres, ressentent pour la plupart un sentiment de chute, de dégradation sociale, qu'un environnement collectif trop semblable vient renforcer»⁸.

La concentration de populations défavorisées n'est plus l'apanage d'une forme urbaine (les grands ensembles), d'une localisation (la périphérie) et d'un statut d'occupation (le locatif Hlm). Les analyses internationales qui se diffusent à cette période, relativisent encore cette notion, avec l'exemple de l'Angleterre où les quartiers en difficulté sont de petits lotissements dont les résidents sont propriétaires. Les 145 quartiers régionaux comprennent une majorité de grands ensembles mais également des

cités-jardins plus anciennes et d'une conception urbaine fort différente, quelques centres anciens dégradés comme celui de Clichy-La-Garenne par exemple et des copropriétés des années 1970 comme celle des Bosquets à Montfermeil.

Des territoires où règnent de forts contrastes sociaux

Ces travaux vont permettre de comparer les données homogènes et de relativiser les situations des quartiers franciliens par rapport à ceux des autres régions de France. L'Île-de-France se distingue par la prédominance des cités Hlm parmi ces quartiers et par de fortes proportions de population étrangère. Mais c'est là en revanche qu'on trouve les plus faibles taux de chômage, caractéristiques qui, somme toute, rejoignent celles de la région

francilienne dans son ensemble.

Si la situation des quartiers d'Île-de-France reste relativement privilégiée sur le plan de l'emploi, les contrastes entre ces quartiers et leur environnement au sein de l'Île-de-France sont forts. Les données du recensement vont faire ressortir quatre grandes tendances⁹ au sein de l'espace régional :

- la spécialisation des bastions industriels en déclin dans l'accueil des ménages les plus pauvres. L'exemple le plus typique reste celui de la Seine-Saint-Denis qui, à lui seul, constitue une enclave¹⁰ en Île-de-France ;
- Une accentuation des différences entre certains quartiers et leur environnement proche, communal ou départemental, comme dans le secteur de la boucle Nord des Hauts-de-Seine ou de la Seine-Aval ;
- L'émergence de nouveaux quartiers sensibles, plus récents, conçus pourtant selon des principes de mixité fonctionnelle et sociale, comme des quartiers pavillonnaires en ville nouvelle, témoignant d'une juxtaposition de plus en plus fine de quartiers dévalorisés avec des secteurs au contraire très valorisés ;
- La paupérisation de grands ensembles situés aux franges de l'agglomération, dans des villes «moyennes» qui ont du mal aujourd'hui à se développer, comme à Meaux, Mantes ou Montreuil.



(8) «Ces quartiers dont on parle», coll. Insee, Plan urbain, Ed de l'Aube, 1997.

(9) C. Corbillé, C. Lelévrier, «L'évolution des quartiers sensibles en Île-de-France», in Cahiers de l'habitat n°4, Iaurif, 1993.

(10) D. Béhar, «Le désenclavement ; entre le social et l'urbain, la politique de la ville à l'épreuve du territoire», in les enjeux de l'action, Comité national d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

Les évolutions mettent en évidence une aggravation des difficultés économiques là où elles étaient déjà fortes en 1982, en particulier dans les quartiers de Seine-Saint-Denis et les quartiers périphériques.

Les analyses menées à la même période sur la situation urbaine des quartiers franciliens, relativisent aussi la notion d'enclavement et d'isolement des quartiers¹¹. Certes, les coupures urbaines les caractérisent encore, mais une dizaine de quartiers seulement cumulent des difficultés de transports et de liaisons. Le sous-équipement n'est pas non plus une réalité, dix ans après la mise en place des premières opérations. Ces analyses montrent que ces quartiers ne sont pas plus mal lotis que les autres quartiers périphériques de la banlieue.

Utilité et limite de la connaissance statistique

Si ces analyses ont permis de produire une connaissance plus systématique et comparative des situations de ces quartiers, elles ont aussi leur limite, en particulier pour comprendre les processus et pas seulement les résultats. Les modes de connaissance de ces quartiers restent étroitement liés à la politique menée et aux postulats de la politique de la ville. Ils contribuent à produire une image statique de ces quartiers et à les «stigmatiser». Les découpages et la liste de ces quartiers correspondent à ceux rete-

nus par la politique de la ville et non à une observation exhaustive des poches de pauvreté d'Ile-de-France. Or, on a tendance à oublier que *«l'immense majorité des jeunes d'origine modeste (87 %) vit en dehors des cités, tout comme l'immense majorité des chômeurs (86 %), des étrangers (88 %) ou encore des jeunes sans diplôme»*¹². Symboliquement, la désignation institutionnelle de ces quartiers donne l'impression d'avoir circonscrit les problèmes. Et à chaque incident dans un de ces quartiers, son label de «quartier sensible» est aussitôt rappelé par les médias, comme s'il expliquait à lui seul les débordements.

Les analyses restent sur le modèle de la mesure des écarts à la moyenne communale, départementale et régionale avec une attention particulière pour tous les indicateurs d'exclusion (chômage, niveau de diplôme...), ces statistiques étant aussi des outils de sélection, de hiérarchie, de répartition des finance-

ments pour les politiques régionales. La description de ces espaces se fait avant tout en terme de manques et de sur-représentation de catégories de population «à problème»: manque de transports, d'équipements, de services publics, de vie sociale, trop d'étrangers, de jeunes et de chômeurs. C'est ainsi qu'on connaît bien les différentes formes de la pauvreté dans ces quartiers¹³ mais qu'on sait peu de choses sur ceux qui travaillent dans ces quartiers, alors qu'ils constituaient encore 85 % de la population active des quartiers franciliens en 1990.

(11) H. Lavorel, C. Leclévrier, S. Vinay, «Quartiers d'habitat social», synthèse cartographique, Laurif, 1994.

(12) P. Louchart, «Des 25-34 ans dans les grands ensembles : des franciliens comme il en existe bien d'autres», Note rapide, Laurif, septembre 1995.

(13) J.W. Berthelot, «Les bas niveaux de vie aux 4 000 et au Val d'Argente», Insee, l'Ile-de-France à la page, n°140, juin 1997.



*Si l'on connaît bien
les différentes formes de la pauvreté
dans ces quartiers,
on sait peu de choses
sur ceux qui travaillent dans ces quartiers.
Ils constituaient pourtant
85 % de la population active
des quartiers franciliens en 1990.*

J.L. Dubois, Méthodologie Iaurif

Ces catégories statistiques, comme les chômeurs ou les étrangers, sont sans doute encore moins pertinentes sur ces espaces qu'ailleurs pour décrire la réalité des situations. Mais elles finissent surtout par résumer à elles seules les difficultés sociales, le pourcentage de jeunes renvoyant ainsi implicitement à la délinquance, celui d'étrangers à des familles nombreuses récemment arrivées. L'image des «banlieues» s'alimente aussi de ces indicateurs.

Appréhender les formes nouvelles de la ville

Par ailleurs, on peut s'interroger de la même façon sur les indicateurs urbains, très liés à la forme des grands ensembles et à la périphérie. Les actions urbaines de la politique de la ville continuent de s'appuyer sur un diagnostic de la distance et des coupures des quartiers avec le centre de la commune, avec Paris ou avec les pôles d'emploi. Or, tous les travaux monographiques s'évertuent à montrer que les centres commerciaux de la périphérie génèrent de nouvelles centralités, que les pratiques des habitants rattachent parfois davantage ces quartiers au centre-ville de communes voisines ou à des pôles de banlieues comme la ville de Saint-Denis¹⁴. Des recherches sur la mobilité des jeunes en Ile-de-France ou sur les réseaux économiques des immigrés donnent une place très réduite au quartier et au voisinage¹⁵. Les cadres classiques de l'analyse urbaine régionale, opposition entre centre et périphérie, entre est et ouest ne suffisent plus aujourd'hui à rendre compte de réalités urbaines de plus en plus complexes. Pourtant, les analyses urbaines de ces espaces ne prennent pas en compte les «formes nouvelles»¹⁶ de la ville.

Diversité des situations régionales

| Régions | Taux de chômage ¹ | | Proportion d'étrangers | | Proportion des moins de 20 ans | |
|--------------------------------|------------------------------|-----------|------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|
| | Région | Quartiers | Région | Quartiers | Région | Quartiers |
| France métropolitaine | 10,8 | 19,7 | 6,3 | 18,3 | 26,5 | 32,9 |
| Alsace | 7,2 | 15,8 | 7,8 | 23,6 | 26,4 | 32,9 |
| Aquitaine | 11,9 | 24,1 | 4,1 | 18,1 | 24,0 | 29,7 |
| Auvergne | 11,3 | 16,2 | 4,0 | 12,1 | 24,1 | 28,5 |
| Basse-Normandie | 10,7 | 21,1 | 1,6 | 9,0 | 28,0 | 33,6 |
| Bourgogne | 10,3 | 21,5 | 5,1 | 25,6 | 25,7 | 36,4 |
| Bretagne | 10,7 | 21,1 | 0,9 | 9,4 | 26,7 | 30,8 |
| Centre | 9,5 | 19,6 | 5,0 | 25,5 | 26,3 | 35,1 |
| Champagne-Ardenne | 11,2 | 20,0 | 4,8 | 14,5 | 28,1 | 33,7 |
| Corse | 14,9 | 20,5 | 9,9 | 8,1 | 23,3 | 25,9 |
| Franche-Comté | 9,1 | 19,5 | 6,3 | 33,2 | 27,8 | 38,2 |
| Haute-Normandie | 12,5 | 21,5 | 3,3 | 11,8 | 29,0 | 34,4 |
| Ile-de-France | 8,5 | 14,4 | 12,9 | 24,8 | 26,1 | 35,3 |
| Languedoc-Roussillon | 15,7 | 28,0 | 6,3 | 15,3 | 23,9 | 28,5 |
| Limousin | 9,9 | 15,2 | 2,9 | 13,0 | 21,4 | 35,4 |
| Lorraine | 11,2 | 19,1 | 6,6 | 21,4 | 27,6 | 33,6 |
| Midi-Pyrénées | 10,8 | 23,2 | 4,3 | 21,3 | 23,1 | 30,5 |
| Nord-Pas-de-Calais | 15,0 | 25,3 | 4,2 | 11,7 | 30,7 | 34,6 |
| Pays de la Loire | 10,2 | 21,9 | 1,4 | 10,1 | 28,7 | 32,2 |
| Picardie | 11,7 | 20,4 | 4,2 | 14,6 | 29,5 | 35,8 |
| Poitou-Charentes | 11,7 | 22,8 | 1,6 | 7,4 | 25,1 | 29,1 |
| Provence-Alpes- Côte d'Azur | 14,5 | 23,9 | 7,0 | 16,2 | 24,1 | 25,8 |
| Rhône-Alpes | 8,9 | 16,7 | 7,9 | 22,3 | 27,1 | 33,7 |

(1) Chômage au sens du Recensement de la population de 1990, cf. Pour comprendre ces résultats.

Source : tableau extrait de Castellan M., Marpsat M., Goldberger M.F., «des quartiers prioritaires de la politique de la ville» Insee première, N° 234, décembre 1992.

(14) A. Plichon, «Le désenclavement des quartiers», in *Cahiers de l'habitat* n°6, Iaurif, 1993.

(15) voir T. Kirszbaum, «Le désenclavement - synthèse des travaux du X^e plan», rapport pour l'évaluation régionale de la politique de la ville.

(16) G. Dubois-Taisne, Y. Chalas, «La ville émergente», 1997.

Population jeune, étrangers, famille nombreuse, taille des ménages

| Type de quartiers | Moins de 20 ans | | | Etrangers | | | Ménages 6 personnes et + | | | Taille des ménages | | |
|------------------------|-----------------|------|-----------------|-----------|------|-----------------|--------------------------|------|-----------------|--------------------|------|-----------------|
| | Part en % | | évol. en points | Part en % | | évol. en points | Part en % | | évol. en points | Part en % | | évol. en points |
| | 1982 | 1990 | | 1982 | 1990 | | 1982 | 1990 | | 1982 | 1990 | |
| DSQ | 39,7 | 36,0 | -3,7 | 26,0 | 26,0 | 0,00 | 11,5 | 11,0 | -0,5 | 3,30 | 3,15 | -0,15 |
| Autres procédures | 34,2 | 31,9 | -2,3 | 17,1 | 18,8 | +1,7 | 6,5 | 6,6 | +0,1 | 2,95 | 2,83 | -0,12 |
| Hors procédures | 35,7 | 32,7 | -3,0 | 16,3 | 17,2 | +0,9 | 6,4 | 6,3 | -0,1 | 3,04 | 2,86 | -0,18 |
| Ensemble 145 quartiers | 37,5 | 34,2 | -3,3 | 21,6 | 22,1 | +0,5 | 9,0 | 8,7 | -0,3 | 3,15 | 3,00 | -0,15 |
| Région Ile-de-France | 27,2 | 26,1 | -1,1 | 13,2 | 12,9 | -0,3 | 3,2 | 3,1 | -0,1 | 2,51 | 2,46 | -0,05 |

Source : INSEE, RGP exhaustif

Paradoxalement, la recherche des caractéristiques du quartier en difficulté aboutit d'une certaine façon à s'interroger sur la pertinence de cette notion. D'une part, «le découpage du territoire opéré par la politique de la ville ne fait pas émerger d'ensembles sociologiquement homogènes». D'autre part, à la question d'un éventuel «effet quartier», d'une stigmatisation particulière liée à l'appartenance à un quartier dévalorisé, l'ensemble de travaux apporte une réponse plutôt nuancée. L'âge, le niveau de diplôme, l'origine étrangère, le taux de chômage dans la zone habitée déterminent plus la difficulté de trouver un emploi que le fait d'habiter dans un quartier dit en difficulté¹⁸. Les analyses des trajectoires résidentielles ou des parcours d'insertion des jeunes de ces quartiers vont dans le même sens. Les différences ne s'organisent pas selon un clivage entre quartier en difficulté et autres quartiers¹⁹.

Des analyses portant davantage sur les flux d'un segment du parc à l'autre, sur les trajectoires résidentielles des ménages ou sur les stratégies de localisation des entreprises manquent aujourd'hui. Les outils dont on dispose ne permettent pas d'aller très loin dans l'appréhension et la compréhension des processus de ségrégation et de paupérisation. Or, ce qui se passe dans ces quartiers, a inévitablement à voir avec les politiques régionales d'habitat, d'aménagement et de développement économique.



Les travaux menés dans le cadre de l'évaluation régionale donnent une autre dimension au diagnostic¹. Rappelant à la fois le caractère indépendant des territoires et la relativité de l'exclusion par rapport à l'environnement, le rapport insiste sur les processus d'exclusion. Il distingue ainsi cinq types de territoires :

- les territoires historiques de l'industrie et de l'habitat ouvrier (Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise, Val-de-Marne),
- les poches de pauvreté de l'ouest de la métropole (boucles nord, Val-de-Seine),
- les quartiers disproportionnés dans leur environnement local (Meaux, Mantes, Monttereau, Melun...),
- le tissu urbain récent (Évry, Cergy, Bobigny...),
- les centres dégradés de Paris et de la petite couronne.

Sans être une «nouvelle géographie prioritaire», cette lecture de territoire sert de base aux diagnostics locaux préparatoires aux contrats de ville de l'Ile-de-France.

(17) P. Simon, «Les quartiers à mauvaise réputation», in revue *Passages*, 1997.

(18) «Ces quartiers dont on parle», op. cit. note 37.

(19) P. Louchart, op. cit. note 4).

(1) DRIE, CRIE, «rapport final à l'instance d'exclusion de «politique de la ville en Ile-de-France», janvier 1999.

A panorama of underprivileged regions in Ile-de-France... awareness and unawareness

Christine Lelévrier
Sociologist
laurif

Until the late 80s, the image of the ZUP from the 60s illustrated the underprivileged neighbourhoods which were targeted by public policies. With the exception of La Goutte d'Or in Paris, the 28 sensitive housing areas¹ in Ile-de-France in 1984 were all public housing units. 12 of them were large housing blocks with over 2,000 units: La Courneuve, Orly, Mantes-La-Jolie, etc.

From the 60s to the late 80s, deteriorating neighbourhoods arose from a sort of social pathology resulting from urban shortcomings, an increasing number of underprivileged populations and the absence of social life. There is a predominant image of large, poorly-equipped and deteriorating housing blocks which are isolated from their environment. "All these residential units are cut off from the neighbouring urban network by wide highways, railways, fields or partially unoccupied areas." In 1977, a series of analyses were carried out by a team from the laurif that had been integrated in these neighbourhoods for one year. The studies showed that such areas housed a mostly working class population, a part of which are already undergoing significant financial difficulties. The numerous studies conducted in the late 60s² did not target specific communes or departments; rather, they focused on the total number of large housing blocks. Experts were interested in the effects that this very controversial life style of "bars" and "towers" could have on the daily life of households. A far cry from the ideal notion of intermixed housing, the analyses revealed the cohabitation conflicts that are generated by the coexistence of various social groups. It also showed the different living experiences in housing blocks of temporary and permanent residents.³

Separate population management from one area to another

This involves the population and segmentation of rental housing. "When it comes to rental opportunities in the best integrated large housing blocks in urban areas, it is the most privileged social groups that tend to be favoured; those which are best suited to the predominant social model, and which also happen to be the groups most likely to become future private homeowners." Large housing blocks in Ile-de-France do not play the same role in households tendencies. Moreover, it is evident that population management in public housing projects differ from one area to another.⁴ Analyses were carried out between 1992-1994 concerning new Ile-de-France households living in rental housing. They confirmed the segmentation of public housing projects among urban policy districts, which consist of a higher number of foreign households and large families with low revenues than other public housing areas.⁵

During the 1990 census, surveys and statistical projects concerning the living standards of households were conducted in certain urban policy districts. These studies did away with the image of large, closed-in housing blocks. In addition to the studies conducted on 500 national districts by the DIV and the Insee, analyses were carried out on 145 public housing districts in Ile-de-France. Common points were found in the socio-demographic structures of the overall population of the districts studied, in comparison with national, regional and departmental averages: high numbers of youths, single-parent families, foreigners and working class population. Above all, they emphasise the economic aspect of the problem as well as the diversity (7) of these underprivileged districts. "The problem is not the life style in itself, but the individuals who are battling against the economic crisis and exposed to increased instability. These people are extremely dependent on the meagre assistance they receive from social security programs. Most of them are aware of their declining situation and can feel a social degradation, which is reinforced by a much too homogeneous environment."⁶

Underprivileged populations are not restricted to urban structures (large housing blocks), certain locations (the outskirts) and housing statuses (low-cost public housing rentals). Current international studies still reveal relative results; for example, in England underprivileged districts are made up of small housing lots, of which the residents are home-owners. The 145 regional districts studied consist of a majority of large housing blocks as well as older "garden-cities," the urban design of which is quite different. They also include old deteriorated areas like Clichy-La-Garenne, and blocks of co-ownership flats from the 1970s in Bosquets à Montfermeil.

Regions with strong social contrasts

The work carried out allowed for a comparison of standard data and enabled experts to gain a relative perspective regarding the situations in the Ile-de-France districts in relation to those in other regions in France. Ile-de-France is characterised not only by a predominance of public housing projects and a high foreign population, it is also the area with the lowest unemployment levels. These characteristics, at length, correspond to those of the entire Ile-de-France region.

Although employment in Ile-de-France districts is relatively low, there are sharp contrasts between these districts and their environment in Ile-de-France. The census revealed four principal trends⁷ in the region:

- specialised industrial regions are receiving increasingly less of the most disadvantaged households. The most typical example is that of Seine-Saint-Denis; it alone constitutes an enclave⁸ in Ile-de-France.
- increasing differences between certain districts and their surrounding communal or departmental environments; for instance, the Boucle Nord (northern stretch) of Hauts-de-Seine or the Seine Aval.
- the emergence of more recent unstable districts, despite the fact that they were designed for a social and functional intermixture. These include new residential suburbs, which attest to an increasingly fine juxtaposition of devalued districts and highly valued sectors.
- the impoverishment of large housing blocks located at the gates of the agglomeration; "medium-sized" cities which have difficulties developing, such as Meaux, Mantes or Montreuil.

(1) Regional appellation of the DSQ policy until 1988.

(2) E. Guyon, "Vivre dans les grands ensembles", in Cahiers de l'IAURIF, vol. 45, March 1977.

(3) P. Clerc, "Les grands ensembles", 1965.

(4) J.C. Chamboredon and M. Lemaire, "Proximités spatiales et distance sociale". Les grands ensembles et leur peuplement, in Revue française de sociologie, XI, 1970.

(5) Travaux de Toubon sur les opérations HVS.

(6) C. Corbille, C. Lelévrier, S. Viney, A. Schuster, "Analyse des entrants du parc HLM de quatre organismes entre 1992 et 1994", IAUURIF, 1997.

(7) J.B. Champion, M. Marpsat, "La diversité des quartiers prioritaires, un défi pour la politique de la ville", in Economie et Statistique, n°294-295, 1996. INSEE.

(8) "Ces quartiers dont on parle", coll. Insee, Plan urbain, Ed. de l'Aube, 1997.

(9) C. Corbille, C. Lelévrier, "L'évolution des quartiers sensibles en Ile-de-France", in Cahiers de l'habitat n°4, IAUURIF, 1993.

(10) D. Bchar, "Le désenclavement : entre le social et l'urbain, la politique de la ville à l'épreuve du territoire", in les enjeux de l'action, Comité National d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

(11) H. Lavorel, C. Lelévrier, S. Viney, "Quartiers d'habitat social", synthèse cartographique, IAUURIF, 1994.

Such developments show increasing economic difficulties in areas already suffering from economic instability in 1982, particularly the districts of Seine-Saint-Denis and the surrounding districts. Other concurrent studies concerning the urban situation in Ile-de-France districts also evaluated the problem of the isolation of districts.¹¹ Although they are still subject to urban segmentation, only about 10 districts have difficulties in transports and connections. Considering that operations on new infrastructures began 10 years ago, these regions are certainly not lacking in facilities. The studies showed that these districts were not worse off than other surrounding suburban districts.

Application and scope of statistical awareness

The studies carried out enabled researchers to gain a more methodical and comparative awareness of the situations in such districts. Nonetheless, they have their limits, especially in the effort to go beyond the results in order to understand the processes. Awareness-raising procedures regarding these districts are closely associated with the policy implemented and the postulates of urban policy. They contribute to building a static image and "stigmatising" such districts.

The divisions and the list of such districts correspond to those adopted by urban policy, rather than to a comprehensive observation of disadvantaged pockets in Ile-de-France. However, it is commonly forgotten that a "large majority of youths from modest homes (87%) live outside public housing projects, as do most unemployed persons (86%), foreigners (88%) and unskilled youths".¹² Symbolically, the institutional classification of these districts gives the impression that the problems are under control. Every time an incident occurs in one of these districts, they are immediately referred to as "underprivileged districts" by the media, as if the label alone sufficed to explain such occurrences.

Analyses were based on the model for measuring the disparities between communal, departmental and regional averages. Special attention was given to all indicators of exclusion such as unemployment, the level of education, etc. The statistics also served as tools for selecting, classifying and allocating funds for regional policies. These areas are, above all, described in terms of deficiencies and over-representation of categories of "problem" populations: deficiencies in transports, facilities, public services, social life, high proportion of foreigners, youths and unemployed persons. Consequently, the different forms of poverty in these districts are well-known¹³. However, little is known about the people who work in these areas, even though they represented 85% of the working population in Ile-de-France districts in 1990.

Statistical categories such as unemployed persons or foreigners are probably even less pertinent in these areas than others for describing the real situations. However, they alone end up summarising the social difficulties, the percentage of youths - thus implicitly referring to delinquency - and the proportion of foreigners, with reference to the recent arrival of large families. Such indicators also have an effect on the image of the "suburbs".

Understanding new urban structures

A similar analysis can be made on urban indicators, which are closely linked to the structure of large housing blocks and surrounding areas. Urban policy measures are continually based on the distance and divisions of districts with the centre of a commune, Paris or poles of employment. Yet, monographic works carried out strive to show that surrounding business zones generate new centres. Furthermore, they explain that the practices of the residents sometimes link these districts more to the centre of neighbouring communes or to poles of suburbs, like the city of Saint-Denis.¹⁴ Research conducted on the mobility of youths in Ile-de-France and on economic networks of immigrants, considerably limit districts and their surroundings.¹⁵ The traditional structure of regional urban analyses - comparisons between city centres and suburban districts, between east and west - no longer accurately report the increasingly complex urban realities. Yet, urban studies conducted in these areas do not take into account the "new structures"¹⁶ of the city.

Paradoxically, the attempt to characterise underprivileged districts has, in a way, lead us to question whether such a notion is pertinent. On the one hand, "the division of the region carried out in the framework of urban policy does not give rise to sociologically homogeneous housing blocks." On the other hand, "As regards the possibility of a 'district effect', a particular stigmatisation associated with devalued districts, the results of the work carried out are relative. The difficulties involved in finding a job are influenced more by factors such as age, level of education, foreign nationality, and the rate of unemployment in residential areas, than by the fact that one lives in a so-called underprivileged district."¹⁷ Results from analyses carried out on the developments of residential areas and the insertion of youths are along the same lines; the differences do not arise from a division between underprivileged districts and other districts.¹⁸ There is a need for studies that focus more on movements from one housing segment to another, on the residential developments of households and business location strategies. Today's tools limit our understanding of segregation and impoverishment. However, the current developments in these districts are undoubtedly associated with regional housing, planning and economic development policies.

(12) P. Louchart, "Les 25-34 ans dans les grands ensembles : des franciliens comme il en existe bien d'autres", Note rapide, IAU-RHE, Septembre 1995.

(13) J.W. Berthelot, "Les bas niveaux de vie aux 4 000 et au Val d'Argent", INSEE, l'Ile-de-France à la page, n°140, Juin 1997.

(14) A. Plichon, "Le désenclavement des quartiers", in *Cahiers de l'Urbanisme* n°6, Laurif, 1993.

(15) voir T. Kirszbaum, "Le désenclavement - synthèse des travaux du X^e plan", rapport pour l'évaluation régionale de la politique de la ville.

(16) G. Dubois-Taine, Y. Chalas, "La ville émergente", 1997.

(17) P. Simon, "Les quartiers à mauvaise réputation", in revue Passages, 1997.

(18) "Ces quartiers dont on parle", op. cit. note 37.

(19) P. Louchart, op. cit. note 41.

La mobilité dans six quartiers d'Ile-de-France en 1997

Un observatoire expérimental de l'évolution du peuplement des «grands ensembles»

Christine Corbillé
Économiste-démographe
Iaurif

On s'imagine souvent que les ménages habitant dans les grands ensembles ne peuvent pas en sortir alors qu'ils le souhaiteraient ardemment. Ils seraient «captifs», «assignés à résidence», soumis à un immobilisme lié à des raisons financières ou ethniques.

À l'inverse, on peut aussi penser que la mobilité y est beaucoup plus forte qu'ailleurs, les habitants faisant tout leur possible pour en partir. En fait, la mobilité, qu'elle soit de proximité ou plus éloignée, est un phénomène complexe et s'explique par un ensemble de facteurs qui tiennent à la fois aux habitants eux-mêmes, aux organismes qui les logent mais aussi à la structure interne du parc et de l'ensemble de la commune. Les raisons de quitter un quartier ou d'y rester sont multiples : évolution de la structure familiale, rapprochement familial, décohabitation, motifs professionnels, niveau des ressources, enracinement dans un réseau social, rejet du quartier... Des raisons qui croisent aussi des contraintes extérieures au ménage : structure du parc dans le quartier, démolition et réhabilitation de logements, niveaux de loyers, politique d'attribution, caractéristiques de l'offre de logements à proximité... qui peuvent encourager ou, au contraire, freiner la mobilité.

C'est à la compréhension de ces mécanismes, à la mesure de leurs effets sur l'évolution sociale des quartiers de la politique de la ville ainsi qu'à l'appréciation des politiques menées que cherche à répondre l'observatoire mis en place avec les bailleurs sociaux.

Dans l'ensemble du parc social, on assiste actuellement à une progression du taux de mobilité et à une évolution du peuplement. La mobilité augmente à mesure que l'on s'éloigne du centre de l'agglomération et croît avec le niveau de loyer². Parallèlement, même s'il reste globalement faible, le taux de vacance augmente lui aussi. Le phénomène est d'autant plus marqué que les logements sont situés en ZUS.

Ces évolutions se produisent malgré la précarisation des ménages qui y sont logés. En effet, quelques grandes tendances se dégagent dans l'occupation du parc social : augmentation de la précarité de l'emploi, aggravation du chômage, accroissement de la pauvreté, progression des familles monoparentales. Le revenu imposable moyen par habitant progresse moins vite qu'ailleurs. Et ces caractéristiques sont encore accentuées chez les nouveaux locataires. Globalement, elles le sont aussi lorsque le parc social est situé dans un quartier concerné par la politique de la ville.

La limite des connaissances

L'analyse des données des recensements de 1982 et 1990, menée à partir de l'«atlas des quartiers d'habitat social» a déjà permis de mettre en évidence de grandes tendances d'évolution comme le vieillissement de la population et la paupérisation des ménages. La diversité des sites de la politique de la ville était également ressortie, certains ayant amorcé un rééquilibrage social entre 1982 et 1990, d'autres concentrant davantage

Présentation de l'observatoire

L'observatoire expérimental du peuplement s'inscrit dans le prolongement des travaux que mène l'Iaurif depuis dix ans en Ile-de-France pour améliorer la connaissance des sites d'habitat social concernés par la politique de la ville. La nécessité de cette amélioration avait été mise en évidence lors de la sélection des sites de développement social pour le X^e contrat de plan État-Région. Des partenariats avaient alors été mis en place avec la DREIF, l'Insee, l'ANPE, les DDE, les bailleurs sociaux, les CAF, les Inspections Académiques, qui avaient permis de réaliser un atlas des quartiers d'habitat social'. L'observatoire a été le fruit d'un nouveau partenariat entre des bailleurs sociaux, les représentants de l'État (Direction Régionale de l'Équipement et Mission Ville de la Préfecture de Région), de la Direction Régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, de l'Association Régionale des Organismes Hlm et des Caisses d'Allocations Familiales. Les bailleurs sociaux, gestionnaires des sites, et leurs antennes locales ont été particulièrement sollicités.

de populations défavorisées. Les facteurs n'en étaient pas seulement les politiques menées dans le cadre des différentes procédures de la politique de la ville, mais aussi le contexte et la situation des sites. Ainsi, la distance par rapport au centre de l'agglomération et le contexte économique et urbain dans lequel est inséré le quartier sont-ils deux facteurs de localisation influant fortement sur des évolutions qui renvoient elles-mêmes au contexte global de l'agglomération parisienne. Mais l'interprétation de ces tendances générales restait toutefois difficile. Pour mieux comprendre les flux de population, l'origine et la destination des ménages mobiles ainsi que les raisons de cette mobilité, d'autres travaux étaient nécessaires.

De là est née l'idée d'observer de façon exhaustive les mouvements d'entrées et de sorties dans une dizaine de sites de la politique de la ville. Cette démarche se justifiait d'autant plus que la maîtrise du peuplement est un des objectifs majeurs de la politique de la ville. Cette maîtrise peut être recherchée par de simples transformations de logements, des démolitions d'immeubles mais aussi par des politiques concertées d'attribution.

La mise en place de l'observatoire visait donc à répondre à quelques questions.

- Y a-t-il paupérisation ou rééquilibrage social des sites en difficulté par le jeu des entrées et des sorties des ménages ?
- Que nous indiquent les parcours des ménages sur les flux entre les différents segments du parc ? Et ce, en particulier sur la réalité du modèle francilien selon lequel les ménages vont du parc social de fait en centre ancien vers le parc social en proche banlieue et du parc social vers l'accession en grande couronne ?
- Comment joue l'image des quartiers en difficulté dans les motifs de départ et d'arrivée ?
- Y a-t-il des différences fortes d'un site à l'autre et dans quelle mesure renvoient-elles aux politiques et marges de manœuvre des bailleurs ?



(1) C. Lelévrier et A. Plichon, l'«Atlas des quartiers d'habitat social», in *Les cahiers de l'Iaurif*, n°101, juillet 1992.

(2) Voir «Quel avenir pour le logement social en Ile-de-France ?», in *Supplément Habitat aux Cahiers de l'Iaurif*, n°20, Mars 1998.

(3) C. Corbillé et C. Lelévrier «1982-1990, «Quelles évolutions pour les quartiers sensibles ?», in *Supplément Habitat aux Cahiers de l'Iaurif*, n°4, 1993.

Quelques données depuis 1990

Avant d'observer les mouvements d'entrées et de sorties du parc social des quartiers «difficiles», l'Iaurif a réalisé un premier cadrage régional sur la mobilité dans les quartiers DSQ, en partenariat avec l'Association des organismes Hlm d'Ile-de-France (AORIF)⁴. Ce travail a permis de décider du champ de l'observation et d'amorcer avec les organismes Hlm le partenariat indispensable aux travaux de l'observatoire expérimental.

L'Iaurif a ainsi exploité les fichiers de gestion de quatre organismes Hlm.

Les premiers résultats sur la mobilité tirés de cette enquête ont montré qu'elle ne semble pas significativement moins forte dans les quartiers en difficulté (8,2 %) que dans l'ensemble du parc des mêmes organismes (9,4 %). Les habitants bougent comme ailleurs dans le parc Hlm. Ceci corroborait le résultat d'une enquête menée par l'Insee aux «4000» à La Courneuve et au Val d'Argent à Argenteuil : la mobilité résidentielle des ménages est comparable ou inférieure à celle des franciliens logeant en Hlm⁵.

La mobilité dans le parc des quatre organismes —qu'il soit ou non en DSQ— est très différenciée; elle va du simple au double selon les organismes. Il y a aussi des différences selon les sites pour un même organisme, de 4 à 13 % pour l'un, de 5 à 16 % pour un autre.

Cette étude montrait aussi que les DSQ semblaient continuer à jouer un rôle d'accueil des ménages les plus défavorisés et des étrangers. Le profil des nouveaux locataires restait semblable à celui des occupants et ne paraissait pas aller dans le sens d'un rééquilibrage social de ces quartiers. Ces résultats rejoignaient ceux de l'enquête réalisée par l'Ined et l'Insee⁶ : l'accès des étrangers aux Hlm se fait dans les cités les plus dévalorisées et dans les îlots où la concentration d'étrangers est déjà importante.

Une démarche expérimentale

La recherche des partenaires bailleurs

Compte tenu de la lourdeur de la démarche, le nombre de quartiers choisis a été limité à dix, avec au maximum deux organismes bailleurs par quartier. Ils ont été choisis selon leur répartition dans l'agglomération, mais aussi suivant leur évolution entre 1982 et 1990. La variété des bailleurs présents (offices municipaux ou départementaux, Sociétés anonymes, SCIC) est aussi entrée en ligne de compte. Enfin, pour avoir un échantillon important de ménages mobiles, il a été nécessaire de choisir des sites de taille suffisante. Il fallait donc trouver des partenaires intéressés par la démarche.

Les organismes contactés ont tous manifesté de l'intérêt pour la démarche et accepté d'expliquer la politique de gestion de leur patrimoine, leur politique d'attribution, etc. Très au fait de l'évolution des caractéristiques de leurs nouveaux locataires, ils ont vite adhéré à l'idée de «suivre» les ménages qui partent pour connaître leurs motifs de départ, les conditions dans lesquelles ils partent, leur lieu de destination.

À Corbeil, les entrants sont surtout de jeunes ménages et des familles monoparentales. Plus qu'ailleurs, ils viennent de foyers, d'hôtels ou de logements à statut précaire.

C. Lebony / Médiathèque Iaurif

(4) C. Corbillé, C. Lelévrier, A. Schuster, S. Viney, «Approche de la mobilité et du profil des nouveaux locataires entrants dans le patrimoine de quatre bailleurs Hlm, de 1992 à 1994 en Ile-de-France», Iaurif, juillet 1996.

(5) Voir: «L'Ile-de-France à la page», Direction Régionale de l'Insee, n° 115, mai 1996.

(6) «Enquête mobilité géographique et insertion sociale (MGLS)», Ined/Insee, 1994.



Quelques organismes ont déjà mis en place un système d'enquête légère auprès de leurs locataires partants lors de l'état des lieux. C'est en général le gardien qui fait remplir le questionnaire avec plus ou moins de succès, le locataire n'étant en effet tenu en aucune manière de répondre. Par ailleurs, le questionnaire est souvent succinct, il interroge sur le principal motif du départ, le lieu de destination et parfois le futur statut d'occupation.

L'observation a finalement démarré sur six sites, avec six organismes. Deux d'entre eux sont présents sur deux sites (OPIEVOY et Logement français), trois sont les

seuls présents sur les sites (OPAC de Meaux à la Pierre Collinet, OPAC 94 dans le Grand Ensemble d'Orly/Choisy et Logement français à la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois) et deux sont présents sur le même site (OPHLM de Saint-Denis et Logirep aux Francs-Moisins à Saint-Denis).

Suivre les mouvements des locataires

À l'issue d'une phase de rencontres et de discussions avec les bailleurs, un dispositif commun à tous les

organismes et des questionnaires identiques ont pu être adoptés.

Les données des bailleurs pour les entrants

Pour les entrants, on est parti des données dont disposent les organismes dans leur fichier de gestion, dans le dossier de candidature des ménages ou dans le dossier d'entrée dans les lieux. On y trouve en général les caractéristiques du logement attribué, les caractéristiques socio-économiques et familiales du ménage entrant, et les caractéristiques du logement antérieur et sa localisation. Ces données devaient être complétées par des renseignements sur les

Les quartiers faisant partie de l'Observatoire

| Commune | Quartier | Organismes | Nombre total de logements du quartier | Organismes enquêtés | Stock de logements pour l'enquête |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|---------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| 77 MEAUX | La Pierre Collinet | OPAC Meaux | 1 200 | OPAC Meaux | 1 200 |
| 78 TRAPPES | Les Merisiers, Plaine de Neauphle | Efidis | 220 | Opievoy | 716 |
| | | France Habitation | 300 | | |
| | | Sageco | 187 | | |
| | | 3 F | 245 | | |
| | | Opievoy | 716 | | |
| | | Sem Satra | 2 000 | | |
| TOTAL | | | 3 668 | | 716 |
| 91 CORBEIL | Les Tarterêts | Logement français | 1 782 | Logement français | 1 782 |
| | | Nouveau Logis | 86 | Opievoy | 370 |
| | | Opievoy | 370 | | |
| TOTAL | | | 2 238 | | 2 152 |
| 93 SAINT-DENIS | Francs Moisins, Casanova, Bel-Air | Logirep | 897 | Logirep | 897 |
| | | OP St Denis | 1 240 | OP St Denis | 1 240 |
| TOTAL | | | 2 137 | | 2 137 |
| 93 AULNAY | La Rose des Vents | Logement français | 3 132 | Logement français | 3 132 |
| | Le Merisier | Logement français | 580 | Logement français | 580 |
| | Les Etangs | Logement français | 734 | Logement français | 734 |
| TOTAL | | | 4 446 | | 4 446 |
| 94 ORLY/CHOISY | Le Grand ensemble | OPAC 94 | 5471 | OPAC 94 | 5471 |
| ENSEMBLE | 6 quartiers | 12 organismes | 19 160 | 6 organismes | 16 122 |



Le site d'Orly présente la caractéristique d'avoir une proportion importante de nouveaux locataires résidant déjà dans la commune. Cette situation est à relier avec le statut antérieur dominant d'hébergé.

B. Gregoroff / Médiation Sociale Iaurif

quittent leur logement. Dans le cas de personnes qui n'avaient pas le téléphone ou étaient sur liste rouge, la société a réalisé, dans certains sites, des enquêtes en face-à-face après contact avec le gardien.

Au total, 502 questionnaires sortants ont été réalisés. Ils ne correspondent pas à la totalité des ménages ayant quitté leur logement en 1997. Pour différentes raisons qui tiennent au fonctionnement même de l'observatoire (le temps de mise en route différent d'un organisme à l'autre, l'envoi plus ou moins systématique et rapide des congés des locataires, la réalisation ou non d'enquêtes en face à face, etc.).

Le parc enquêté et ses occupants

Des sites très «sociaux»...

Comme l'ensemble du parc DSQ francilien, construit essentiellement dans les années 60-70, les six quartiers représentent une fraction très «sociale» du parc, tant du point de vue de sa structure que des modes de peuplement. Les grands logements de 4 pièces et plus y sont surreprésentés ainsi que ceux construits à l'aide de prêts spécifiques —PSR et PLR— qui correspondaient à des logements aux normes de confort et de niveaux de loyer un peu inférieures à celles des Hlm ordinaires. Dans ces six quartiers, les opérations de réhabilitation ont été nombreuses après 1977 et le patrimoine a été conventionné lors de ces opérations. Ces éléments expliquent en partie l'occupation «populaire» et «familiale» de ces logements.



raisons du déménagement et la connaissance du site lors du premier contact avec le locataire. Au total, 1 645 fiches d'entrants ont été exploitées. Les fiches concernent aussi les ménages ayant déménagé à l'intérieur du patrimoine d'un même organisme sur le même quartier.

Une enquête auprès des sortants

Pour les sortants, il a été décidé de faire appel à une société d'enquêtes afin d'interviewer les locataires quittant leur logement. Cette solution a été adoptée dans le but d'éviter aux bailleurs de mettre en place eux-mêmes un dispositif qui n'était pas prévu et qui aurait été trop consom-

mateur de moyens et de temps pour être envisagé partout. D'autre part, cela garantissait l'homogénéité des renseignements obtenus dans les différents sites.

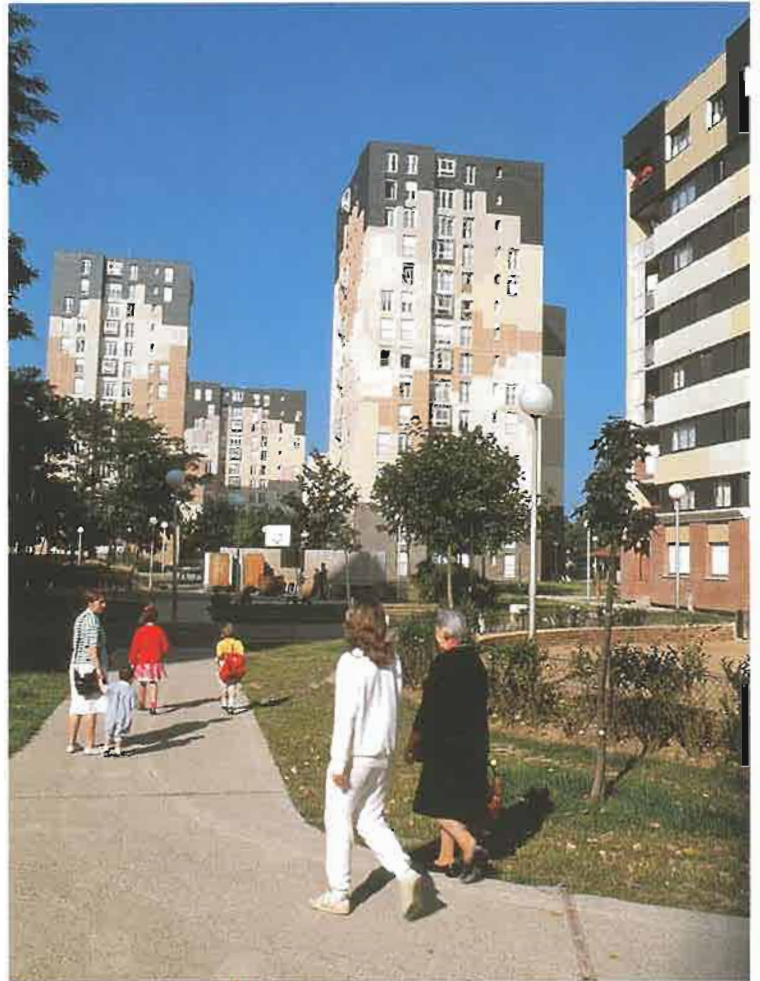
Le questionnaire des ménages sortants présentait la même structure : caractéristiques du logement quitté, caractéristiques socio-économiques du locataire sortant, caractéristiques du futur logement et sa localisation, motifs de départ, choix et connaissance du futur lieu de résidence. Les bailleurs, dès réception d'un congé, transmettaient à l'Iaurif les coordonnées du foyer et du gardien ainsi que des éléments sur le logement quitté. Une société d'enquêtes mandatée par l'Iaurif interrogeait les sortants par téléphone avant qu'ils ne

Le profil très social des sites se caractérise par une surreprésentation des grands ménages, de la population étrangère, des jeunes de moins de 20 ans et des familles monoparentales. On y trouve aussi une proportion importante d'ouvriers et d'employés, des taux de chômage plus élevés et une population de plus de 14 ans sans diplôme plus nombreuse.

... Mais en même temps très divers

Les données font également apparaître la diversité des sites, reflétant l'histoire propre de chacun et son insertion dans l'environnement local. Les Francs-Moisins à Saint-Denis qui représentent moins de 9 % de la population communale, se caractérisent par une population ouvrière stable qui n'est pas sans rappeler le reste de la population dyonisienne. Les cités Hlm du nord d'Aulnay accueillent beaucoup de grandes familles étrangères (ceci est lié en partie à la taille des logements) avec une forte proportion de jeunes et d'ouvriers. Cette population contraste avec celle plus âgée du secteur pavillonnaire.

Les habitants des Tarterêts à Corbeil qui avaient plutôt un profil «moyen», semblent s'être beaucoup fragilisés au cours des années récentes : forte proportion d'actifs sans emploi, de ménages à faibles ressources, de bénéficiaires du RMI. La Pierre Collinet à Meaux accueille une population très pauvre dont la situation s'est fortement aggravée. C'est le site où les taux de chômage sont les plus élevés, les ressources des ménages les plus faibles, accueille à la fois des isolés et de très grandes familles. Les bénéficiaires de l'APL de ces deux sites ont des profils assez semblables.



Les ménages habitant dans les grands ensembles seraient soumis à un immobilisme pour des raisons financières. Cependant, la mobilité y est plus forte qu'ailleurs, les habitants faisant leur possible pour en partir.

C. Lebon / Médiathèque laurif

À Trappes, le profil des ménages logés par l'Opievoy est assez proche de celui de la moyenne des DSQ. En 1997, le taux de chômage y est bien inférieur à ce qu'il est dans les autres sites, et les indicateurs de précarité de la CAF (part des ménages à faible revenu, des familles à quotient familial bas, des bénéficiaires de RMI) sont moins marqués qu'ailleurs.





Les ménages entrés sur ces sites ont des revenus de plus en plus bas et sont fortement solvabilisés par l'APL. Ils n'échappent pas au phénomène de paupérisation, même s'il est moins marqué socialement.

B. Geyssant / Médiatèque Insee

Enfin, le Grand ensemble d'Orly-Choisy rassemble une population plus âgée, plus stable et plus aisée qu'ailleurs. Il concentre plus de 60 % de la population d'Orly. Il s'agit ici plutôt d'une population ouvrière française qui a vieilli sur place. Au sein des six quartiers, le poids des patrimoines du Logement français et de l'OPAC du Val-de-Marne est nettement prédominant : 73 % des logements de l'observatoire.

... Où la mobilité n'est pas très différente d'ailleurs

A partir des entrants, le taux de rotation annuel moyen pour l'ensemble du patrimoine concerné est évalué à 10,2 %. Il est un peu plus élevé que

celui estimé à partir des entrants 92-94 (8 %) et que celui donné pour l'ensemble des sites DSQ par l'enquête annuelle de la DRE auprès des organismes Hlm (8,95 % au 01/01/97). La différence s'explique probablement par les mutations internes qui représentent 20 % des entrées au sein de l'observatoire.

Cette moyenne masque cependant des disparités selon les sites. Pour la même année, les taux de départ, hors mutations internes, fournis pour les deux sites du Logement français montrent des écarts élevés : 10,8 % à Aulnay et 15,1 % à Corbeil. En 1996, le taux de départ du Grand ensemble d'Orly-Choisy avait été de 8,9 %.

Les caractéristiques des ménages mobiles de ces sites en 1997

On retrouve dans les quartiers observés les grandes caractéristiques de la mobilité liées au cycle de vie des ménages et au rôle du parc social dans le parcours résidentiel des ménages. Les ménages entrés en 1997 dans les sites observés sont plus jeunes, plus petits et avec des revenus moins élevés que ceux qui en sont sortis au cours de la même période. Ce sont davantage des personnes seules, souvent jeunes décohabitants de chez leurs parents. Les sortants sont au contraire plus des familles avec de grands enfants ou des retraités, ayant des revenus plus élevés qui leur permettent de choisir un autre mode d'habitat et un autre lieu de résidence.

Mais la jeunesse et la taille réduite des ménages entrant dans ces quartiers semblent encore plus accentuées que dans l'ensemble du parc.

Par le jeu des entrées et sorties, la paupérisation des locataires s'accroît

Les ménages qui sont entrés dans ces sites ont des revenus de plus en plus bas et sont très solvabilisés par l'APL. Les bas revenus sont fortement représentés puisque près de 20 % des ménages entrants ont des revenus inférieurs à 5 000 F par mois. Le revenu moyen est de 7 600 F, soit pratiquement identique à celui des entrants dans le parc DSQ entre 1992 et 1994 des quatre bailleurs étudiés. La faiblesse des revenus traduit à la fois des situations de chômage parfois longues et pas toujours indemnisées, mais aussi la grande précarité des statuts dans le travail : contrats à durée déterminée, interim, stages. Pour beaucoup de ménages, des prestations sociales élevées qui représentent en moyenne 22,5 % des ressources des ménages viennent compléter les revenus. Et l'APL solvabili-

se près de 43 % des ménages avec une allocation moyenne supérieure de 30 % à celle des occupants du parc Hlm régional en 1992.

Le revenu moyen des ménages qui sortent est de l'ordre de 10 400 F, soit près de 2 800 F de plus que le revenu moyen des entrants. Il est un peu supérieur (1 300 F de plus) à celui des ménages entrés entre 1992 et 1994 dans le parc hors DSQ des quatre bailleurs cités.

Deux sites sont particulièrement marqués par la paupérisation des nouveaux locataires : la Pierre Collinet à Meaux et les Tarterêts à Corbeil. Ils ont des revenus plus bas qu'ailleurs et les prestations sociales et familiales représentent une part importante de leurs ressources.

À Meaux, les entrants, beaucoup de grandes familles françaises, et aussi des familles monoparentales et des chômeurs, renforcent le poids déjà élevé des ménages très modestes. Ils rentrent souvent, grâce à l'aide du

Fonds de solidarité logement et d'associations d'insertion ou accèdent à l'autonomie grâce au système des baux glissants.

À Corbeil, les entrants sont surtout de jeunes ménages et des familles monoparentales. Plus qu'ailleurs, ils viennent de foyers, d'hôtels ou de logements à statut précaire.

Le site d'Orly, moins marqué socialement que les autres, n'échappe pas au phénomène de paupérisation. Les départs sont liés à un phénomène de vieillissement des habitants et à des trajectoires ascendantes vers l'accession. Ils concernent donc des ménages ayant des revenus supérieurs à la moyenne des sortants de l'ensemble des quartiers. Même s'ils sont remplacés par des ménages qui ont eux aussi le revenu moyen le plus élevé de tous les sites, l'arrivée de ménages plus jeunes, de familles monoparentales, de chômeurs, risque de fragiliser la population de ce site.



Aulnay-sous-Bois demeure un site d'accueil de familles ouvrières d'origine étrangère : 58 % des entrants sont étrangers et 74 % des personnes de référence sont nées à l'étranger. Cependant, les ménages entrants sont aussi ceux qui comptent le moins de chômeurs.

Gobry/DREIF



La part des grandes familles qui entrent dans le parc des six quartiers dont le peuplement est observé est très inférieure à celle des entrants dans les DSQ entre 1992 et 1994. La politique de rééquilibrage a donc fonctionné sur certains sites.

C. Lebon/Médiathèque Iaurif

Des sites d'accueil de nouveaux locataires étrangers

La «spécialisation» de ces sites dans l'accueil des ménages étrangers se confirme. La proportion d'étrangers parmi les nouveaux locataires (40 %) est supérieure à la fois à celle de l'ensemble des habitants de ces sites et à celle de l'enquête citée précédemment. Mais ce chiffre moyen renvoie à deux situations très différentes. A Orly où arrivent 20 % d'étrangers, et à Aulnay, qui reste un site d'accueil de familles ouvrières d'origine étrangère : 58 % des entrants sont étrangers et 74 % des personnes de référence sont nées à l'étranger. Mais il faut se garder de faire un lien systématique entre la catégorie «étrangers» et les situations sociales et économiques difficiles rencontrées dans un quartier. Les ménages qui entrent à Aulnay sont ceux qui comptent le moins de chômeurs.

Moins de grandes familles à l'entrée

La part des grandes familles qui entrent dans le parc des six quartiers est très inférieure à celle des entrants dans les DSQ entre 1992 et 1994 de l'enquête citée précédemment. Cela traduit en grande partie la politique volontariste de rééquilibrage sur certains sites. C'est notamment le cas d'Aulnay où la part des nouveaux locataires qui ont 4 enfants ou plus est pratiquement la plus faible des six quartiers alors que c'est le site qui concentre le plus de grands logements. Il s'agit bien là d'une politique de rééquilibrage décidée par le bailleur : faire entrer dans le parc des familles ayant trois enfants au maximum.

Par ailleurs, les familles monoparentales sont plus fortement représentées parmi les entrants dans les six quartiers (19 %) qu'elles ne l'étaient dans l'enquête précédemment citée, que les ménages soient entrés dans le parc DSQ ou hors DSQ (16 %).

Parcours résidentiels et raisons de la mobilité

Les six quartiers partagent les mêmes grandes tendances que l'ensemble du parc social : on y entre pour améliorer ses conditions de logement ou devenir indépendant, on en sort pour améliorer son environnement et accéder à la propriété; on bouge dans le quartier pour adapter son logement à la taille de la famille ou encore pour changer de voisinage.

Les entrants : un premier logement Hlm, une mobilité de proximité

Les ménages qui entrent accèdent majoritairement pour la première fois à un logement social : ils étaient hébergés, pour beaucoup d'entre eux chez leurs parents, ou locataires dans le secteur privé d'un logement souvent devenu trop petit ou de statut précaire. La taille du logement est alors la première raison de déménagement. Le statut antérieur d'hébergé est plus fréquent chez les français, celui de locataire du privé chez les étrangers.



La mobilité est une mobilité de proximité qui s'explique en partie par le mode d'attribution des logements sociaux. Pour être inscrit sur le fichier communal et prétendre à un logement social, il faut résider dans la commune. L'hébergement est souvent le biais par lequel passent les ménages pour accéder à un logement. D'autre part, certains bailleurs favorisent la décohabitation des jeunes du quartier. En moyenne sur les six quartiers, la moitié des nouveaux locataires arrivent de la commune. Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant à ce que 70 % des ménages connaissent le quartier avant d'y arriver et que la moitié y aient de la famille ou des amis.

C'est à Orly et Meaux que les proportions des nouveaux locataires résidant déjà dans la commune sont les plus importantes. Sur Orly, ceci est à relier au statut antérieur dominant d'hébergé qui est caractéristique de ce site. À Meaux, le phénomène est dû en partie au rôle joué par les structures d'insertion locales. Par ailleurs, dans les deux communes, le bailleur est un office, seul présent sur le site; ceci renvoie à leur politique locale de gestion des attributions.

Les raisons majeures de déménagement sont liées au logement tandis que le rapprochement du lieu de travail n'est guère évoqué. À Orly, par contre, la principale raison évoquée est l'hébergement.



Les habitants des quartiers aspirent à acquérir leur logement. Le premier motif de déménagement : « fuir le quartier pour des motifs d'insécurité, de mauvais environnement ».

8. Gegauff/Médiathèque laurif

Les sortants : acheter un pavillon, un moyen de « fuir » les cités Hlm ?

Comme la majorité des français, les habitants des quartiers aspirent à acquérir leur logement. Mais ils réalisent ce projet dans une proportion bien plus large que celle observée à partir de l'ENL 1992, alors qu'on aurait pu s'attendre au contraire en raison de leur niveau de ressources. Ce phénomène traduit peut-être ce qui est largement exprimé comme premier motif de déménagement : le souhait de « fuir » le quartier pour des raisons d'insécurité, de mauvais environnement, notamment pour les enfants, de manque d'entretien des immeubles et des espaces extérieurs. Les ménages réalisent précocement un projet d'accession qu'ils auraient fait de toute façon, quitte à acquérir peut-être un logement qui ne correspond pas à celui qu'ils auraient acheté plus tard, s'ils

8. Gegauff/Médiathèque laurif



Le fonctionnement du dispositif⁽¹⁾

La mise en œuvre du dispositif commun s'est réalisée peu à peu entre janvier et avril 1997 avec parfois un décalage dans le temps entre les premiers envois des fiches «entrants» et des fiches «sortants». Elle s'est aussi révélée délicate à plusieurs égards, pour les entrants et pour les sortants.

Comme dans toute enquête, qu'elle se fasse par interview ou par relevé de renseignements sur un fichier, on s'est heurté à la disponibilité des données, pour des raisons de confidentialité ou parce qu'elles n'étaient pas renseignées. On sait par exemple que les questions financières sont plus délicates à poser que d'autres et qu'elles n'obtiennent pas toujours de réponses.

L'organisation interne des organismes a aussi pesé sur le suivi des entrants. Dans certains cas, les questionnaires étaient remplis à la main par du personnel de l'antenne locale. Ce système fonctionne tant que l'antenne peut l'assurer ce qui n'a pas toujours été le cas tout au long de l'année. Dans d'autres, les données étaient transmises à l'aurif à partir des bases de données du système informatique centralisé de l'organisme qui n'était pas toujours mis à jour avant d'être transmis à l'aurif.

Par ailleurs, une partie des renseignements sur les entrants étant recueillie dans des fichiers d'origines diverses, des questions pouvaient être pré-codées de manière différente selon les organismes ce qui interdisait parfois d'avoir une cohérence d'ensemble pour une variable. Enfin, une autre difficulté pour le questionnaire des entrants a été l'introduction de variables qualitatives sur la connaissance et la perception du quartier par les ménages, sur leur tissu de relations, sur les motifs du déménagement, etc. Les organismes devaient à un moment ou à un autre, à la réception du dossier ou à l'entrée dans les lieux, poser quelques questions à leurs nouveaux locataires. Et tous n'ont pas pu le faire.

Ce mode de suivi des entrants à partir des fichiers des gestionnaires en a garanti pratiquement l'exhaustivité, à partir du jour où chaque organisme a envoyé les premières fiches d'entrants. Ce n'est pas le cas pour les sortants puisque tous les locataires qui ont déménagé au cours de la même période n'ont pas pu être enquêtés.

La population enquêtée étant par définition mobile, et parfois dans des délais très courts, le départ anticipé du ménage a été l'un des principaux motifs de non-réponse. De là l'utilité de pouvoir «traiter» le plus rapidement possible le ménage qui part, dès que l'organisme reçoit son congé. Les autres raisons qui ont nui au taux de réponse sont l'absence de téléphone, l'inscription sur liste rouge ou encore tout simplement la non réponse quelle que soit l'heure d'appel. Une certaine correction a pu être apportée par des entretiens en face à face. Mais ils n'ont pas pu être menés dans tous les sites et n'ont pas toujours donné les résultats qu'on escomptait, souvent parce que trop de temps s'était écoulé entre la date du congé et le passage de l'enquêteur sur le terrain.

Enfin, le surcroît de travail qu'apportait le remplissage de la fiche concernant le locataire qui partait et son logement pour l'organisme, n'a pas toujours pu être assumé tout au long de l'année.

(1) «L'évolution du peuplement des "Grands ensembles"». Analyse de la mobilité en 1997 dans six quartiers. Iaurif. Septembre 1998. Étude réalisée par C. Corbillé, C. Lelévrier, S. Viney, L. Barcé.



avaient eu le temps d'attendre. Les ménages qui partent vont aussi beaucoup plus souvent vers le locatif privé que ce qu'on observe parmi l'ensemble des locataires du parc Hlm.

C'est aux Tarterêts que le mouvement de fuite lié à l'insécurité et à l'image très négative du quartier est le plus prononcé. Et il se produit très rapidement puisque 39 % des ménages partent après avoir passé trois ans au maximum aux Tarterêts contre 32 % en moyenne dans l'ensemble des six quartiers. Par contre, ils accèdent moins à la propriété que les sortants

des autres quartiers. Ils restent majoritairement dans la commune, plus de la moitié d'entre eux locataires d'un logement social dans un autre quartier et un tiers d'un logement privé. Orly-Choisy est le site où les départs sont le moins fréquemment motivés par l'insécurité.

Le phénomène de départ en accession est encore plus accentué chez les étrangers. Ces derniers évoquent cependant plus la taille du logement que le sentiment d'insécurité comme motif de leur départ. Cela reflète probablement les difficultés qu'ils

ont à accéder à un autre logement social, et notamment à un grand logement.

C'est à Aulnay que la proportion des départs vers l'accession est la plus élevée. Les accédants partent plutôt en pavillon et vont dans une autre ville, soit au sein du même département, soit plus loin dans l'agglomération.

Quel que soit le motif pour lequel ils partent, les ménages vont en majorité dans des communes dans lesquelles ils ont un réseau amical (60 %) et/ou familial (42 %).

**Les mutations internes :
un logement plus grand dans
le même quartier,
un environnement meilleur
dans un autre secteur
du quartier**

Le déménagement à l'intérieur du quartier a pour principal motif la recherche d'un logement plus grand. Il touche des ménages qui ont des caractéristiques un peu intermédiaires entre celles des entrants et des sortants. Ce sont surtout des familles avec plusieurs enfants, d'un revenu supérieur à celui des entrants et mieux solvabilisées par l'APL que ces derniers.



D'autres ménages bougent à l'intérieur du quartier pour trouver un secteur «plus calme», «mieux fréquenté», révélant l'existence de micro quartiers à l'intérieur des sites. Cela renvoie au marquage de certains immeubles pour des raisons d'entretien, de sécurité, de peuplement. Les ménages restent dans le quartier soit parce qu'ils y sont attachés, soit parce qu'ils ne peuvent pas aller ailleurs. Enfin, une partie des mutations internes peut être occasionnée par des projets de réhabilitation, de restructuration de logements ou de démolition de certains immeubles. C'est le cas dans plusieurs des sites étudiés et cela renvoie à des projets d'intervention plus large sur le quartier, voire de restructuration dans le but d'améliorer le cadre de vie, de revaloriser le quartier et d'en modifier l'image.

Profil des ménages sortants par site

| | Corbeil | Aulnay | Orly | Ensemble |
|-------------------------|---------|--------|-------|----------|
| Age | | | | |
| <25 ans | 3,6 | 0,9 | 1,2 | 1,8 |
| > 60 ans | 4,3 | 8,8 | 12,9 | 8,5 |
| Age moyen | 37 | 41 | 43 | 40 |
| Type de ménages | | | | |
| étrangers | 21,1 | 39,5 | | 25,5 |
| isolés | 23,9 | 10,2 | 18,6 | 17 |
| fam. monoparent. | 14,2 | 9,3 | 20,9 | 12,8 |
| couples+ enfants | 47,8 | 68,8 | 43 | 56,4 |
| 4 enfants et + | 7,1 | 21,9 | | 14,4 |
| Activités | | | | |
| retraités | 3,6 | 10 | 13,8 | 8,8 |
| prof. intermédiaires | 10,1 | 18,3 | 29,6 | 18,5 |
| ouvriers | 45 | 48,2 | 23,9 | 40,5 |
| chômeurs | 13,2 | 6,8 | 8,5 | 9,2 |
| Ressources | | | | |
| revenu moyen | 9255 | 10655 | 12062 | 10429 |
| allocations /revenus | 17,3 | 16,8 | 10,1 | 14,9 |
| Effectifs totaux | 140 | 223 | 87 | 502 |

Profil des ménages entrants par site

| | Meaux | Trappes | Corbeil | Aulnay | St-Denis | Orly | Ensemble |
|-------------------------|-------|---------|---------|--------|----------|-------|----------|
| Age <25 ans | 11,8 | 11,7 | 16,4 | 8,1 | 12,8 | 12,0 | 12,0 |
| Type de ménages | | | | | | | |
| étrangers | 23,4 | | 45,1 | 58,2 | 44,5 | 22,2 | 39,8 |
| isolés* | | | 33,4 | 11,0 | 32,5 | 34,1 | 27,6 |
| fam. monoparent.* | | | 25,1 | 18,7 | 14,3 | 18,3 | 19,4 |
| couples+ enfants* | | | 30,9 | 55,9 | 40,9 | 31,0 | 39,6 |
| 4 enfants et +* | 13,6 | 11,0 | 2,9 | 3,1 | 10,6 | 7,7 | 5,4 |
| Activités | | | | | | | |
| prof. intermédiaires | 4,6 | 9,6 | 2,5 | | 4,3 | 12,7 | 5,3 |
| ouvriers | 27,7 | 53,8 | 26,0 | 69,8 | 24,7 | 45,5 | 45,2 |
| chômeurs | 13,8 | 1,9 | 10,1 | 5,5 | 13,9 | 9,9 | 8,9 |
| Ressources | | | | | | | |
| revenu moyen | 6 132 | 7 426 | 6 307 | 7 730 | 8 296 | 8 428 | 7 618 |
| allocations /revenus | 32,8 | 16,0 | 21,8 | 21,8 | 18,4 | 17,9 | 20,8 |
| Effectifs totaux | 94 | 59 | 348 | 423 | 202 | 510 | 1 636 |

(*) Hors mutations internes

Types de parcours

Entrant à Meaux

Ce couple français, avec quatre enfants à charge entre 3 et 18 ans, était hébergé par une association, ailleurs à Meaux, dans le parc de l'Office. Il vit du RMI et de prestations familiales puisque ni l'un ni l'autre ne travaille. Leur entrée dans un PLA se fait par la procédure des démunis et le Fonds Solidarité Logement. Le couple peut bénéficier de meilleures conditions de logement en passant d'un 4 à un 5 pièces. L'APL dont il bénéficiera couvrira à peu près 80 % de la dépense totale de logement, c'est-à-dire loyer plus charges, et il lui restera un peu plus de 5 000 F pour vivre.

Entrant à Corbeil (Opievoy)

Cette jeune femme, mère de deux enfants de 6 et 8 ans, était précédemment locataire dans le secteur privé à Corbeil. Elle vit du RMI et de prestations familiales et travaille par intérim de temps en temps. Dans son logement précédent, elle bénéficiait de l'allocation logement qui couvrait 67 % de sa dépense totale de logement mais il lui restait 1 600 F pour vivre. Dans son nouveau logement, un 3 pièces, sa dépense de logement diminue de 1 000 F; elle touche l'APL qui couvre 80 % de sa nouvelle dépense. Il lui reste un peu plus de 2 000 F pour vivre.

Elle souhaitait bien rester à Corbeil mais avait demandé un quartier autre que celui des Tarterêts.

Sortant d'Aulnay (Logement français)

Cette famille marocaine de 4 enfants (21, 17, 13 et 7 ans), dont le chef de ménage a 58 ans, est locataire dans le quartier depuis 19 ans. Elle quitte un 4 pièces dont le loyer était de 2 140 F et les charges de 915 F par mois. Touchant 1878 F d'APL, sa dépense logement était de 1 177 F. Ouvrier à la chaîne chez Citroën à Aulnay, le chef de ménage gagne 8 000 F par mois. Sa femme ne travaille pas, elle attend un autre enfant. Leurs ressources, allocations comprises, s'élèvent à 11 200 F par mois, soit un taux d'effort faible pour le logement, d'un peu plus de 10 %.

Ils ont décidé d'acheter une maison à Villepinte, construite dans les années 70, qu'ils ont trouvée par annonce dans les journaux. Ils l'ont acquise pour 800 000 F (100 m²), à l'aide d'un apport personnel qui couvrait la moitié du coût, sans recourir à un prêt à taux 0 (refus de donner des précisions sur les autres prêts et conditions de remboursement).

Ce départ concrétise le désir d'être propriétaire et correspond plutôt à une fin de parcours résidentiel.

«Le quartier est sale et pas bien fréquenté mais on s'habitue... On a fait des économies, ici à force de payer un loyer ça devient cher, il vaut mieux être propriétaire... On a surtout été intéressé par le prix de la maison... et puis, c'est bien situé, les écoles ne sont pas très loin, il y a un centre commercial, la gare tout près... On ne connaissait pas mais c'est calme, c'est pas loin de mon travail.»

Une action partenariale pour l'avenir des quartiers...

Les mouvements observés dans les six quartiers confortent à la fois le rôle d'accueil que joue le parc social pour les ménages entamant leur vie professionnelle et familiale et aussi sa fonction de parc de transit. Les ménages en ascension sociale et ceux qui arrivent à la retraite le quittent pour accéder à la propriété ou partir en province. Mais en même temps, d'autres ménages restent longtemps et déménagent à l'intérieur de ce parc pour adapter leur logement à une nouvelle situation familiale, voire pour changer de voisinage quand ils ne peuvent pas quitter le quartier. Ils sont en quelque sorte captifs de ce parc.

On constate en fait un double phénomène à l'intérieur de ces sites : d'une part leur spécialisation dans l'accueil de ménages très modestes avec une part élevée de familles étrangères et de familles monoparentales, et d'autre part la fuite des ménages les moins modestes vers des segments du parc plus valorisés. Ce double mouvement risque d'accentuer le rôle très social du patrimoine DSQ qui avait déjà été relevé dans l'analyse des entrants dans le parc de quatre organismes. Et il renvoie à la question plus générale de l'accès au parc social et des pratiques d'attribution.

Les stratégies de fuite de ces quartiers se traduisent majoritairement par une sortie du parc social. Le rejet des « cités Hlm » est très fortement exprimé et renvoie aux

difficultés sociales et au mode de gestion de ces quartiers. L'insécurité, le manque d'entretien et la recherche d'un meilleur environnement, notamment pour les enfants, pèsent pour beaucoup dans la décision de partir. Beaucoup réalisent alors un projet d'accession, tandis que d'autres partent dans le locatif privé ancien à Paris, en proche couronne ou encore dans le centre de la ville où ils habitent, quand ils y sont attachés.

Un partenariat autour de l'accompagnement social, les problèmes de sécurité et d'entretien des quartiers...

Il semble que le départ en accession ou vers du locatif dégradé soit pour certains ménages la seule issue qu'ils aient trouvée pour changer d'environnement et obtenir un logement plus grand. Ceci pourrait expliquer que la majorité des étrangers sortant des six quartiers accèdent à la propriété avec des revenus modestes et

plus bas que les français. Ces transferts vers d'autres segments du parc interrogent les politiques des bailleurs sur l'ensemble de leur parc. D'autre part, on peut s'inquiéter des effets qu'ils auront à long terme sur ces autres segments du parc, parmi lesquels certaines copropriétés qui semblent déjà affectées et en grande difficulté.

Mais ces grandes tendances cachent des situations diverses souvent liées à l'histoire du peuplement, aux politiques d'attribution des organismes et à la gestion des collectivités locales. A Aulnay-sous-Bois, les ménages viennent d'un peu partout de la zone centrale mais quittent le parc social pour accéder à la propriété, dans le département et partout en grande couronne. Dans d'autres sites, Orly, Meaux et Corbeil, les déplacements sont plus locaux. Cela correspond à des attaches à la ville dans laquelle beaucoup sont nés, ont de la famille et des amis. Cela tient aussi à une politique d'attribution qui privilégie la décohabitation sur place et l'attribution des logements aux ménages de la commune. Enfin, comme à Corbeil, l'opportunité d'une offre variée de logements sur la ville favorise le départ des Tarterêts vers d'autres quartiers de la ville.

Par ailleurs, tous les départs ne sont pas liés à un rejet ou à une mauvaise image du quartier. Ainsi, le peuplement d'Orly, plus mixte que les autres sites, semble plus évoluer aujourd'hui en raison d'un phénomène de vieillissement qu'à cause d'un mouvement de fuite du quartier. A l'opposé, les départs de Corbeil sont très nettement liés aux problèmes d'insécurité et d'entretien du quartier. A Aulnay, il semble que le niveau élevé des loyers et aussi la difficulté à obtenir un logement plus grand incitent au départ une bonne partie des ménages. Ces derniers peuvent en effet trouver à proximité des logements plus grands, mais dégradés, à louer ou à acheter.

Ces constats font ressortir l'urgence d'un accompagnement social des situations de précarité, d'une action efficace et partenariale sur les problèmes de sécurité et d'une politique encore plus adaptée d'entretien de ces quartiers. Ce sont quelques-uns des moyens susceptibles d'enrayer le mouvement de fuite des ménages et d'en attirer peut-être d'autres, à côté de méthodes plus radicales de restructuration des quartiers par démolition et reconstruction d'un habitat plus varié. Le développement de la vacance, spontané mais parfois organisé, constaté dans les sites en difficulté confirme l'urgence de ces actions.

Afin d'enrayer le mouvement de fuite des ménages et d'en attirer peut-être d'autres, un accompagnement social des situations de précarité, une action efficace et partenariale sur les problèmes de sécurité sont indispensables.

E. Beaugendre/aurif



Mobility in six Ile-de-France districts in 1997

An experimental study of
the changing populations in
the 'high density housing
estates'

Christine Corbillé

Economist-demographer
laurif

One often imagines that tenants who live in high-density housing estates can't get out, although they would dearly love to. We think of them as "prisoners," "under house arrest," subject to a kind of paralysis for either financial or ethnic reasons.

Conversely, one might also imagine that mobility is much greater here than elsewhere, with the inhabitants doing all they can to leave. Mobility, whether over short or long distances, is in fact a complex phenomenon that can be explained by a set of factors which depend on the inhabitants themselves, the organisations which house them, the internal structure of the council housing and the community as a whole. There are many reasons for leaving a district or wanting to stay: a change in family structure, family regrouping, leaving the parents' home (or divorce), professional reasons, level of income, roots in a social network, hostility toward a district... These reasons may also interact with constraints outside the control of the household: the housing structure in the area, demolition and rehabilitation of housing, the rental cost, the allocation policy, the characteristics of the housing available in the community, may all encourage or discourage mobility.

The research unit was set up in collaboration with the council housing lessors to try to understand these mechanisms, to measure their effects on the social changes and in the target districts of town-planning policy, and to assess the policies put into practice in these areas.

We are presently witnessing an increase in mobility and a change in the populations within council house estates. Mobility increases in proportion to the distance from the centre of the city and with the level of rent (1). At the same time the percentage of vacant flats, although low, is also on the increase. This phenomenon is all the more striking when the housing is situated in an urban development zone (ZUS).

These changes are occurring despite the increasing precariousness of the households who live there. There are indeed a few main tendencies that can be seen among the council flat occupants: increasing job insecurity, unemployment, poverty, and the rise in the number of single-parent families. The average taxable income per inhabitant is increasing more slowly than elsewhere. These characteristics are even more apparent among new tenants. Overall, this is also true when the council housing is situated in a district affected by town-planning policy.

The extent of our knowledge

An analysis of the data from the censuses of 1982 and 1990, which were carried out based on the atlas of council house districts¹, has already revealed the main tendencies such as the ageing population and the pauperisation of households. The diversity of the target sites for town-planning policy was also apparent. Some of them had begun a social re-adjustment policy between 1982 and 1990, others concentrated more on underprivileged populations. The factors involved were not just the policies implemented in the context of various procedures of town-planning policy, but also the context and the situation of the target sites. Thus, the distance to the city centre and the economic and urban context of the district are two localisation factors which strongly influence the changes and themselves reflect the overall context of Paris and its suburbs. Nevertheless, it is still difficult to interpret these general tendencies. In order to get a better understanding of the population flux, the origin and the destination of these mobile households as well as the reasons for this mobility, further studies were necessary.

It was therefore decided to make an extensive study of the inflow and outflow of about a dozen town-planning policy target sites. This approach was highly relevant given that control of the population flux—which may be achieved by simply transforming housing, demolishing buildings or by a concerted allocation policy—is one of the main aims of town-planning policy. The research unit was therefore set up with the intention that it would provide answers to a few questions.

- Does the inflow/outflow of households result in a pauperisation or a social re-adjustment of the sites in difficulty?
- What does the trajectory of the households tell us about the movements between the different segments of the housing estates? In particular, what does it tell us about the real situation concerning the Ile-de-

France model according to which households are supposed to move from old town centre housing to council housing in the inner suburbs, and from there to become property owners in the outer suburbs?

- What role does the image of sites with difficulties have in the reasons for leaving or coming?
- Are there any marked differences from one site to another and to what extent does this reflect the policies implemented and the room to manoeuvre of the lessors?

Some figures since 1990

Before observing the inflow and outflow to and from the "difficult" districts, the laurif carried out a preliminary regional analysis of mobility in DSQ districts (districts included in the DSQ plan, i.e. Développement Social des Quartiers—District Social Development) in collaboration with the Association of Council Flat Organisations of Ile-de-France (AORIF)². This study allowed us to decide on the field of observation and to begin the partnership with the council flat organisations which would be indispensable for the experimental study.

The laurif could thus make use of the management files of four council flat organisations.

The first results on mobility from this study showed that it is not significantly lower in 'problem' areas (8.2%) than in the council flat areas of the organisations taken as a whole (9.4%). The inhabitants move to the same extent as in other council flat estates. This tends to support the results of a study carried out by the French National Institute of Economic and Statistical Information (INSEE) in "4000" in La Courneuve and in Val d'Argent in Argenteuil: the residential mobility of households was comparable or lower than that of council flat tenants of Ile-de-France³.

Mobility within the council flats of the four organisations—whether or not they belong to the DSQ plan—was highly differentiated, with mobility twice as high in some organisations compared with others. There were also inter-site differences within the same organisation, of between 4 and 13% for one, and 5 and 16% for another.

(1) C. Lelévrier and A. Plichon, 'An atlas of council flat districts' (Atlas des quartiers d'habitat social), in Les cahiers de l'AURIF, n°101, July 1992.

(2) See Quel avenir pour le logement social en Ile-de-France? ('What future for council housing in Ile-de-France?'), in Supplément Habitat in Les cahiers de l'AURIF, n°20, March 1998.

(3) C. Corbillé et C. Lelévrier 1982-1990, quelles évolutions pour les quartiers sensibles? ('What changes have occurred in the problem areas?'), in Supplément Habitat in Les cahiers de l'AURIF, n°4, 1993.

(4) C. Corbillé, C. Lelévrier, A. Schuster, S. Viney, Approche de la mobilité et du profil des nouveaux locataires entrants dans le patrimoine de quatre bailleurs Hlm de 1992 à 1994 en Ile-de-France (Approach to mobility and the profile of incoming tenants in the property of four council flat lessors, from 1992 to 1994 in Ile-de-France'), I'AURIF, July 1996.

This study also showed that the DSQ still seem to play a role in housing the more underprivileged households and foreigners. The profile of the new tenants still resembles that of the occupants and doesn't seem to indicate a social re-adjustment of these areas. These results corroborate those of the study carried out by INED and INSEE: foreigners find council flat accommodation in the most unattractive estates and in the blocks of flats where there is already a high concentration of foreigners.

An experimental approach

The search for lessor partners

Considering the cumbersome nature of this approach, the number of districts chosen was limited to ten, with a maximum of two lessor organisations per district. They were chosen according to their distribution within the city and in terms of the changes they had undergone between 1982 and 1990. The variety of lessors present (municipal or departmental offices, Public Limited Companies, real-estate investment companies) was also taken into account. Finally, in order to have a large enough sample of mobile households, sites of a sufficient size had to be chosen. So, partners had to be found who were interested in the approach.

The organisations that were contacted all expressed interest in the approach and agreed to explain their policies on property management, allocation etc. They were very aware of the changing characteristics of their new tenants and quickly accepted the idea of 'following' the households who leave to find out their reasons for leaving, the conditions of their departure and their destination. A few organisations have already set up a small system whereby their tenants fill in a questionnaire during the inventory of fixtures at the end of each lease. In general the caretaker makes sure that the questionnaire is filled out, although with varying success since the tenant is under no obligation to answer the questions. Moreover, the questionnaire is often short, with questions concerning the main reason for leaving, the destination, and sometimes the occupancy status in their new accommodation.

The study finally began on six sites with six organisations. Two of these were present on two sites (OPIEVOY and Logement Français), three were the only ones present on their site (OPAC de Meaux in La Pierre Collinet, OPAC 94 in the housing estate of Orly/Choisy and Logement Français in La Rose des Vents in Aulnay-sous-Bois) and two were present on the same site (OPHLM de Saint-Denis and Logirep at Les Francs-Moisins in Saint-Denis).

Following the movements of the tenants

At the end of the phase of meetings and discussions with the lessors, a common plan for all the organisations and identical questionnaires were adopted.

The lessor's data concerning incoming tenants

For incoming tenants, we began with the data at the disposal of the organisations in their management files, in the application forms used by the households or in the forms filled out when the tenants take up the lease. In general, these contained the characteristics of the allocated flat, the social, economic and family characteristics of the new tenants, and the characteristics of the flat they used to rent before. These data were to be completed with information about the reasons for the move and knowledge about the site at the first meeting with the tenant. In total, 1615 incoming tenant files were utilised. These files also had information concerning those households, which had moved to and from property owned by a single organisation and within the same district.

A survey of outgoing tenants

It was decided to hire a company specialised in surveys to interview outgoing tenants. This solution was adopted so that the lessors would not have to set up a system themselves, which had not been planned for and which would have taken up too much means and time to be used everywhere. Furthermore, this was a guarantee that the information gathered on the different sites would be standardised.

The questionnaire concerning the outgoing tenants had the same form: the characteristics of the accommodation that they were leaving, the social and economic characteristics of the outgoing tenants, the characteristics of their next flat and where it was situated, the reasons for leaving, the reasons for their choice and the prior knowledge of the future place of residence. The lessors, as soon as they received a notice, sent the Iaurif the address and phone number of the household and the caretaker, as well as details of the accommodation they were leaving. A company specialised in surveys hired by the Iaurif questioned the outgoing tenants over the phone before they moved home. For those people who did not have a telephone or who had an unlisted number, the company carried out face-to-face surveys on certain sites, after having contacted the caretaker.

In total, 502 questionnaires were filled out by outgoing tenants. This does not cover all of the households that moved home in 1997—for various reasons that have to do with how the research institute itself operates (the different times required for each organisation to begin the survey, the fact that some tenants didn't systematically give notice they were leaving or differed in the amount of notice given, face to face surveys which were not always done, etc.).

The housing surveyed and its occupants

Very 'social' sites...

Like the DSQ council housing in general in Ile-de-France, which was built for the most part in the 1960's and 1970's, the six districts make up a very "social" fraction of the housing available, both from the point of view of their structure and the populations who moved there. There is a greater than usual number of large flats (4-rooms and more), as well as those built with the help of specific loans—PSR and PLR—which correspond to housing in which the standard of comfort and the level of rent are a little lower than those of an ordinary council flat. A lot of rehabilitation was carried out within these six districts after 1977 and the property was recognised by the French social security system at this time. This partly explains why these flats are occupied by "the working class" and "families".

The highly social character of these sites is shown by the over-representation of large families, foreigners, young people under 20 and single-parent families. There is also a large proportion of working class people and employees, a higher rate of unemployment and a larger proportion of young people over 14 who have no qualifications.

...But at the same time highly diverse

The diversity of the sites is also clear from the data, reflecting the history of each one and its integration in the local environment. Les Francs-Moisins in St-Denis, which represents less than 9% of the town population, is characterised by a stable working class population which is similar in some respects to the rest of the population of St-Denis. The council flat estates to the north of Aulnay house many large foreign families (partly because of the size of the flats) with a large percentage of young people and workers. This population contrasts with the older people who are to be found in the residential sector.

The inhabitants of Les Tarterêts in Corbeil who had quite "average" characteristics, seem to have become much more vulnerable during the last few years: there is a high percentage of unemployed, households with slender means and people entitled to a minimum welfare payment (the RMI). La Pierre Collinet in Meaux houses a very poor population whose situation has become much worse. This is the site where unemployment is highest and which has the poorest households; it has both people who live alone and very large families. Those people entitled to housing benefit (APL) in these two sites have quite similar profiles.

In Trappes, the characteristics of families housed by the Opievoy is quite close to that of the average DSQ. In 1997, the rate of unemployment was much lower than in the other sites, and the family allowance office (CAF) insecurity index (percentage of households with a modest income, families with a low family quotient, people entitled to the RMI) is less striking than in other areas.

(5) Enquête mobilité géographique et insertion sociale (Survey of geographical mobility and social integration), Ined/Insee, 1994.

Finally, the tower block estate in Orly-Choisy has an older, more stable and wealthier population than elsewhere. More than 60% of the population of Orly is concentrated in this area, where there are mainly French working class people who have grown older without moving. Within the six districts, the property belonging to Logement Français and the Val-de-Marne OPAC clearly predominate, with 73% of the accommodation covered by the study.

... Where mobility is not very different from elsewhere

Based on the arrival of new tenants, the average annual turnover for the property concerned, taken as a whole, is estimated to be 10.2%. This is slightly higher than the estimate made based on new tenants arriving between 1992-94 (8%) and that of all the DSQ sites by the annual survey of council flat organisations (8.95% up to the 01/01/97). The difference can probably be explained by internal transfers, which represent 20% of incoming tenants in the study.

However this average does hide disparities between the sites. In the same year it was found that there was a large difference between the proportion of outgoing tenants, not counting internal transfers, for the two Logement Français sites: 10.8% in Aulnay and 15.1% in Corbeil. In 1996, the percentage of departures from the high density estate in Orly-Choisy was 8.9%.

The characteristics of mobile households in these sites in 1997

Within the districts under study, we again find the principal characteristics of mobility related to the household's life cycle and the role of council housing in the residential trajectory of households.

Households that arrived in 1997 in the studied sites were younger, smaller and with a lower income than those who left during the same period. More often than not these are people who live alone and are often young people who have moved away from their parents' home. Outgoing tenants, on the other hand, are families with grown-up children or pensioners who have a higher level of income, which allows them to chose another kind of housing and another place of residence.

However the young age and the small size of the incoming households seems to be even more marked in these districts compared with council housing areas as a whole.

The interplay of incoming and outgoing tenants accentuates the pauperisation of the tenants

The revenue of incoming households to these sites is falling and they are only kept solvent by housing benefits. There is a large proportion of low-income groups, since almost 20% of incoming households have an income of less than 5 000 F (around £500) per month. The average income is 7 600 F (around £760), which is practically identical to that of new tenants arriving in the DSQ council flats of the four lessors studied between 1992 and 1994. The low income reflects both the unemployment situation,

sometimes long-term and in some cases without benefits, and also the high degree of employment insecurity: fixed-term contracts, temping, training courses. For many households high social security benefits, which make up on average 22.5% of the household's resources, supplement their income. 43% of households are kept afloat by housing benefits: the average allowance is 30% higher than that given to tenants of regional council housing in 1992.

The average income of outgoing tenants is of the order of 10 400 F (around £1000), which is 2 800 F (around £280) more than the average income of incoming tenants. For these four lessors, this sum is slightly higher (1 300 F—around £130—more) than that of incoming tenants to council housing, not including the DSQ sector, between 1992 and 1994.

Two sites—La Pierre Collinet in Meaux and Les Tarterêts in Corbeil—have been particularly marked by the pauperisation of new tenants. They have lower incomes than elsewhere and the social benefits and family allowances make up a large part of their resources.

In Meaux the incoming tenants, including a lot of large French families but also single-parent families and the unemployed, add to the already swelling numbers of households with limited means. They are often housed thanks to help from the Fonds de Solidarité Logement (Housing Solidarity Fund) and associations for integration, or become autonomous thanks to a system of progressive leases.

In Corbeil incoming tenants are generally young people or single-parent families. More than elsewhere, they come from homes, hotels or temporary accommodation.

The site at Orly, which is less marked socially than the others, is also affected by the pauperisation phenomenon. Tenants leave because they are getting older or because they are upward mobile and become homeowners, and are therefore those whose income is higher than the average outgoing tenant of the six districts. Despite the fact that they are replaced by households who also have a higher average income than all the other sites, the arrival of younger tenants, single-parent families and the unemployed may make the population of this site more vulnerable.

Sites for new foreign tenants

The study confirms the idea that these sites are becoming "specialised" as areas where new foreign tenants are first housed. The proportion of foreigners among new tenants (40%) is higher than both the inhabitants of the site as a whole and that of the survey mentioned previously. However, this figure reflects two very different situations. In Orly, where 20% of foreigners are first housed, and in Aulnay, which is still a site where foreign working class families find their first home, 58% of incoming tenants are foreigners and 74% of the people of reference in the households were born abroad. However one must be careful about making a systematic connection between "foreigners" and the difficult social and economic situations that may exist in a district. In Aulnay, the proportion of unemployed is lower among incoming tenants.

Less big families on arrival

The proportion of large families who move to council housing within the six districts is much lower than that of incoming tenants in the DSQ between 1992 and 1994 that was reported in the survey mentioned above. This reflects to a great extent an active re-adjustment policy on certain sites, particular in Aulnay, where the proportion of new tenants with 4 or more children is practically the lowest of the six districts, although this site has the highest concentration of large flats. This is indeed the result of a deliberate re-adjustment policy implemented by the lessor to allocate housing to families with a maximum of three children.

Furthermore, there is a higher percentage of single-parent families among the incoming tenants to the six districts (19%) than in the survey mentioned above, whether they were housed in the DSQ or outside the DSQ (16%).

Residential trajectory and reasons for mobility

The six districts share the same main tendencies as council housing as a whole: people move there to improve their housing conditions or to become independent, and they leave in order to improve their living environment or become property owners. People also move within the districts to find accommodation suited to the size of their families or to change neighbourhoods.

Incoming tenants: a first council flat, a mobility within the community

For the majority of incoming households this is the first time they rent a council flat: many have been living with their parents or have been tenants of a flat in the private sector which often had become too small or was only temporary. Indeed the size of the flat is the main reason for moving. Before moving, most new French tenants were living with their parents, whereas foreigners were living in private rented accommodation.

Mobility takes place within the community, which is partly explained by the manner in which council flats are allocated. In order to be registered on the town council waiting list for a flat the household must already live in the town, a condition that new tenants often fulfil by staying with friends or family in the town. Moreover, some lessors often encourage young people to move out of their parents' home. Within the six districts, half of the new tenants on average come from within the town. This being the case there is nothing surprising about the fact that 70% of households knew the district before they arrived and that half of them had family or friends who lived there.

The percentage of new tenants who already live in the district is highest in Orly and Meaux. In Orly this is related to the fact that most new tenants were lodging with family or friends before moving to the council flat. In Meaux, this phenomenon is partly due to the role played by the local integration structures. Moreover in both towns the lessor is an agency, which is the only one present on this site, and this situation therefore reflects their

local policy of council flat allocation. The major reasons for leaving are related to the flat, whereas moving closer to the workplace is hardly mentioned. In Orly, by contrast, the main reason mentioned is lodgings.

Outgoing tenants: buying a house, a means of "escaping" the council flat estates?

Like most French people, the inhabitants of these districts hope to buy a house. However a much higher proportion of them fulfil their ambition than that observed in the National Housing Survey of 1992, although the opposite might have been expected due to their lack of resources. This phenomenon may reflect what is clearly stated to be the main reason for moving: the desire to "escape" from the district because of insecurity, the poor living environment, particularly for the children, and the run-down buildings and neglected outside areas. They buy a property earlier than they had planned, even if that means buying a house that doesn't correspond to what they would have bought later if they had had the time to wait. Outgoing tenants are also leaving more and more for rented accommodation in the private sector than what has been observed among council flat tenants as a whole.

Les Tarterêts is where the flight from insecurity and the negative image of the town is the most pronounced. This is something which is happening very quickly: 39% of households are leaving after spending a maximum of three years in Les Tarterêts compared with 32% on average in the six other districts. However, fewer become property owners than outgoing tenants from other districts. Most stay within the town, more than half of them as tenants in a council flat in another district and a third in a private flat. Orly-Choisy is the site where insecurity is mentioned the least as the reason for leaving.

The phenomenon of moving to a bought property is even more striking among foreigners. The latter do, however, mention the size of the flat rather than a feeling of insecurity as the reason for moving. This probably reflects the difficulties they encounter in acquiring another council flat, and particularly a big flat.

Aulnay is where there is the highest proportion of tenants who leave to become homeowners. These people tend to buy a house and leave for another town, either in the same department or further away in the city.

Whatever the reason for leaving, the majority of households move to a town where they have a network of friends (60%) and/or family (42%).

Internal movement: a bigger flat in the same district, a better living environment in a different area of the district

The main reason for moving within a district is to find a bigger flat. This category of tenants have characteristics that are intermediate between incoming and outgoing tenants. They tend to be families with several children who have a higher income than incoming tenants, and the housing benefit they receive makes them more creditworthy than the latter.

Other tenants move within a district to find a "calmer" area, with a "better class of people", revealing the existence of micro districts within these sites. This reflects the branding of certain buildings because of a lack of maintenance, insecurity or the kind of people who live there. Households stay within a district either because they like it there or because they can't move away.

Finally, some of the moves within a district can be the result of rehabilitation projects, the restructuring of housing or the demolition of buildings. This was the case in several of the sites studied and reflects the large-scale projects in the district, or even its reorganisation with the aim of improving the living environment, the value of the district and its image.

A partnership policy for the future of the districts...

The movements observed in the six districts support both the role of council flats as first flats for households that are starting their professional and family lives and as transitory accommodation. Upwardly mobile households and those who reach retirement leave to become homeowners or to live in the provinces.

However at the same time other households stay longer and move within the district because the size of their family has increased and they need a bigger flat, or to change neighbourhoods when they are unable to leave the district. In some ways they are 'prisoners' of the council flats in these districts.

Two related phenomena occur within these sites: on the one hand they are specialised in housing poor tenants with a high percentage of foreigners and single-parent families, and on the other hand the better-off households are escaping to council flat areas which have a better image. This double movement may accentuate the highly social role of the DSQ property, which was already apparent in the analysis of incoming tenants to the council flats of the four organisations, and brings up the more general question of how council housing is allocated.

The majority of strategies for escaping these districts result in tenants leaving council housing.

The hostility to "council flat housing estates" is very strong and reflects the social difficulties and the way in which these districts are managed. Insecurity, the lack of maintenance and the desire to find a better living environment, particularly for the children, weigh heavily in the decision to leave. Many leave for a bought property whereas others leave to rent private accommodation in Paris, the inner suburbs or the centre of the town where they live, when they are happy there.

A partnership based on social assistance, the security problems and the upkeep of the districts...

It would appear that leaving for a bought property or for run down rented accommodation is the only way that some households have found to change their living environment and obtain a bigger flat. This may explain why the majority of the outgoing foreigners in the six districts become homeowners with relatively low incomes, lower in fact than those of the French. These transfers to other areas of council housing pose questions about the lessors' policy concerning their flats. Furthermore, the long-term effects of these transfers on the other council flat areas are a cause for concern, including in some condominium which already seem to be affected and in great difficulty.

However the general tendencies mask diverse situations which are often related to the kinds of populations who lived there in the past, the allocation policy of the organisations and the local council's management policy. In Aulnay-sous-Bois, households come from all over the central zone but leave council housing to become homeowners within the department and all across the outer suburbs. In other sites such as Orly, Meaux and Corbeil, moves are made over shorter distances. This corresponds to the fact that the tenants are attached to the town, where many of them were born and have their family and friends. It is also the result of the allocation policy, which favours the young who are leaving their parents' home for a flat within the same district and households from the town. Finally, the availability of a wide choice of accommodation within the town, as is the case in Corbeil, encourages tenants to leave Les Tarterêts for other districts of the town.

Furthermore, not all of the tenants leave because of hostility toward or a bad image of the district. For example in Orly, where the population is more mixed than in the other sites, changes seem to be occurring more because the population is ageing than because of a wish to escape from the district. On the other hand, in Corbeil, tenants are clearly leaving because of the problems of insecurity and lack of maintenance in the district. In Aulnay it would appear that the high rents together with the difficulty in finding a bigger flat is pushing a large number of households to leave. The latter can in fact find bigger flats to rent or to buy not far away, although they are run-down.

These observations underline the urgent requirement for social assistance for the situations of financial insecurity, for an efficient and co-ordinated effort to tackle the security problems and a better-adapted policy for the upkeep of the districts. These are a few of the ways that are likely to curb the drain of households and possibly attract others, along with more radical methods such as the reorganisation of the districts through the demolition and reconstruction of a more varied housing environment. The increase in the number of empty flats that have been observed in sites in difficulty, which is spontaneous in the main but is sometimes organised, underlines the fact that urgent action is necessary.

Les 25-34 ans dans les quartiers ou ailleurs en Hlm : des parcours proches

Philippe Louchart
Démographe
Iaurif

Is sont nés dans les années 60 et ont l'âge des grands ensembles dans lesquels certains vivent aujourd'hui. Plus de deux mille d'entre eux ont accepté de raconter leur histoire ; une heure d'entretien en moyenne pour une histoire qui s'avère le plus souvent similaire qu'ils vivent aujourd'hui dans des quartiers réputés «difficiles» ou ailleurs en Hlm. Plusieurs lectures peuvent être faites de ce résultat a priori étonnant.

La première conduit à s'interroger sur le mode de sélection des 145 quartiers classés, fin 1994, comme «sensibles», et à prôner une sélectivité accrue des sites, alors que le nombre de Zones urbaines sensibles est aujourd'hui supérieur à 145. La deuxième y voit la nécessité d'une mise à jour permanente des zones dites sensibles. La dernière, moins immédiate, lie ce résultat à l'âge des personnes interrogées et justifierait le maintien d'une politique spécifique d'aides aux «zones sensibles» telles que définies lors de l'enquête.

Les 25-34 ans qui résident aujourd'hui en Ile-de-France dans des quartiers réputés «difficiles» ont-ils un parcours et des caractéristiques différents de ceux qui résident «en dehors», en particulier dans le parc Hlm ?

L'enquête¹ réalisée par l'Iaurif fin 1994, début 1995, auprès des 25 à 34 ans révèle quelques spécificités, mais surtout de nombreuses similitudes dans les parcours des jeunes interrogés, qu'ils vivent aujourd'hui dans un quartier réputé «difficile» ou ailleurs dans le parc Hlm. En revanche, les écarts sont toujours très marqués avec les autres jeunes franciliens.

(1) Voir encadré pour une présentation rapide de l'enquête et la définition précise des quartiers «sensibles» enquêtés.

Les 25-34 ans dans le parc social : beaucoup de similitudes

Un même profil social

La vocation sociale du parc Hlm en général et des quartiers sensibles en particulier ressort nettement de l'enquête.

L'origine sociale des 25-34 ans dans les cités, le plus souvent modeste, apparaît très proche de celle des 25-34 ans dans les Hlm «hors quartiers». Les enfants d'employés ou d'ouvriers y sont prédominants, et ce, dans des proportions très similaires (un peu plus de 60 %, dont davantage d'ouvriers qualifiés dans les Hlm «hors quartiers» que dans les cités), nettement supérieures à celle observée dans le reste du parc (38 %²).

Quant aux fils ou aux filles de cadres, ils sont aussi peu nombreux à vivre dans les cités que dans les Hlm hors quartiers (9 % contre 12 %). Des proportions bien plus faibles que celles observées dans le reste du parc où 27 % des 25-34 ans sont des enfants de cadres.

Une origine sociale modeste qui explique bien des similitudes entre les jeunes dans les cités et ceux qui vivent ailleurs en Hlm, tant dans les parcours scolaires, les conditions de vie chez les parents ou encore l'âge au premier enfant.

Des niveaux de formation similaires

Si les 25-34 ans des cités ont moins souvent redoublé que ceux des Hlm «hors quartiers» (42 % contre 32 %), le niveau atteint, les filières suivies tout comme les diplômes obtenus sont pratiquement identiques, et très différents de ceux observés dans le reste du parc.

Qu'ils vivent dans les quartiers sensibles ou dans le parc Hlm «hors quartiers», les 25-34 ans sont aussi nombreux à ne déclarer aucun diplôme (un sur cinq), un CAP (un sur quatre) ou encore un diplôme d'enseignement supérieur (un sur six).

Dans le reste du parc, ces proportions sont deux à trois fois plus faibles (aucun diplôme, CAP) ou plus fortes (diplôme d'enseignement supérieur).

Des conditions de vie chez les parents souvent semblables

Les 25-34 ans dans les cités sont un peu plus souvent issus de familles nombreuses que ceux vivant aujourd'hui en Hlm «hors quartiers» (35 % d'entre eux ont au moins quatre frères ou sœurs, contre 29 %). Mais l'écart le plus net apparaît une nouvelle fois avec les 25-34 ans dans le reste du parc où seulement 19 % viennent d'une famille d'au moins cinq enfants.

Quand on s'intéresse à la vie des 25-34 ans quand ils résidaient encore chez leurs parents, le même constat s'impose : similitudes des situations chez les jeunes qui vivent aujourd'hui dans le parc social, que celui-ci soit en quartier sensible ou pas, et différences marquées avec ceux qui résident en dehors du parc social. Quelques exemples.

Qu'il vivent dans les quartiers sensibles ou dans le parc Hlm «hors quartiers», les 25-34 ans sont aussi nombreux à ne déclarer aucun diplôme (un sur cinq)

S. Vinoy / Auril



(2) Toutes les proportions présentées ici se rapportent aux 25-34 ans interrogés (un seul par ménage), qu'ils aient un logement indépendant (situation largement majoritaire) ou qu'ils vivent chez leurs parents.

Chambre indépendante

Quand on leur demande s'ils disposaient d'une chambre indépendante au moment de quitter leurs parents, 44 % de ceux qui vivent aujourd'hui dans les cités répondent «non», un niveau proche de celui observé dans les Hlm «hors quartiers» (40 %), et deux fois supérieur à celui observé dans le reste du parc (22 %).

Argent de poche

A 18 ans, ils étaient aussi nombreux à ne recevoir aucun argent de poche qu'ils vivent aujourd'hui dans les cités

ou en Hlm «hors quartiers» (47 % contre 45 %), soit des proportions bien plus fortes que celle observée chez les 25-34 ans dont le logement actuel ne relève pas du parc social (27 %).

Voiture

Les hommes qui disposaient d'une voiture ou d'une moto à 18 ans restent l'exception, que ceux-ci résident aujourd'hui dans des grands ensembles (23 %), ailleurs en Hlm (23 %) ou dans le reste du parc (26 %). Et à 24 ans, les écarts restent minimes.

En revanche, chez les femmes, la situation est plus contrastée. Celles qui résident aujourd'hui dans un quartier sensible avaient un peu moins souvent le permis à 24 ans (49 %) ou une voiture (44 %), que celles vivant ailleurs en Hlm (55 % avaient le permis, 49 % une voiture ou une moto). Mais là encore, c'est avec celles qui ne vivent pas dans le parc social que l'écart est le plus net : 71 % avaient le permis à 24 ans, 60 % une voiture ou une moto.

Droit de sortir

L'enquête réalisée par l'Institut national d'études démographiques à l'échelon national montre qu'un contrôle strict pèse sur les sorties des filles avant 18 ans dans les milieux populaires. Celle effectuée en Ile-de-France confirme ce résultat : un peu plus d'une femme sur deux vivant aujourd'hui dans une cité n'avait pas le droit de sortir avant 18 ans (56 %, contre 41 % ailleurs en Hlm et 35 % dans le reste du parc). La proportion plus élevée de femmes dont les parents sont d'origine étrangère dans les cités explique en partie ces écarts.

Pour des raisons surtout culturelles, le niveau de contrôle des parents étrangers sur les sorties de leur(s) fille(s) est en effet très important : 78% n'avaient pas le droit de sortir avant 18 ans, contre 41 % lorsque les parents sont français (si elles résident aujourd'hui dans une cité). En dehors des cités, le niveau de contrôle des parents sur leur fille reste plus faible, à la fois chez les femmes d'origine étrangère (50 % n'avaient pas le droit de sortir avant 18 ans) et chez les Françaises (30 %).



L'origine sociale des 25-34 ans dans les cités, le plus souvent modeste, apparaît très proche de celle des 25-34 ans dans les Hlm «hors quartiers».

S. Viney/iaurif



Des femmes devenues mères plus jeunes dans les cités comme ailleurs en HLM

Les femmes qui vivent aujourd'hui dans les cités ont eu leur premier enfant à peu près au même âge que celles résidant ailleurs en Hlm, c'est-à-dire bien plus jeunes que les autres. A 20 ans, elles étaient 13 % à être déjà mères (contre 11 % ailleurs en Hlm et 5 % dans le reste du parc). A 25 ans, l'écart reste massif, du simple au double : la moitié des femmes qui vivent dans le parc social, qu'il soit situé en quartier «sensible» ou en dehors, ont au moins un enfant, contre seulement un quart dans le reste du parc.

Cette fécondité précoce n'est pas due à l'acquisition d'une autonomie précoce : à 24 ans, la plupart avaient quitté leurs parents dans les cités comme ailleurs (plus de 80 %).

L'explication est à rechercher ailleurs, et notamment dans leur milieu social d'origine et leur faible niveau de qualification : beaucoup plus souvent sans diplôme, elles

sont aussi plus fréquemment employées ou ouvrières (57 % contre 43 %). Une situation qui les conduit vraisemblablement à limiter l'investissement dans leur vie professionnelle et à privilégier assez tôt leur vie familiale. Celles qui n'ont jamais travaillé parmi les femmes de 30 à 34 ans sont d'ailleurs deux fois plus nombreuses dans le parc social qu'ailleurs.

... quelques différences

Une origine étrangère un peu plus fréquente dans les quartiers

Si les Français de naissance sont largement majoritaires dans les différents segments du parc, ils sont un peu moins nombreux dans les quartiers sensibles (où 80 % des 25-34 ans interrogés sont Français de naissance) qu'en dehors, et notamment dans les Hlm «hors quartiers» (où cette proportion atteint 88 %).

*La moitié des femmes
qui vivent dans le parc social,
qu'il soit situé
en quartier «sensible»
ou en dehors,
ont au moins un enfant,
contre seulement un quart
dans le reste du parc.*

P. Tisot/Médiathèque Iaurif

Il en va de même avec la génération des parents. Dans les cités, les 25-34 ans issus de deux parents français de naissance demeurent majoritaires (66 %), mais moins nettement qu'ailleurs (75 % aussi bien dans les Hlm «hors quartiers» que dans le reste du parc).

Les nationalités d'origine des parents sont elles-mêmes assez proches, avec une légère surreprésentation des Maghrébins dans les cités (15 % contre 12 % dans les Hlm «hors quartiers» et 6 % ailleurs), voire des Portugais (4 % contre respectivement 1 % et 3 %) et des ressortissants d'Afrique Noire (4 % contre 2 % dans le reste du parc).

Un autre critère – le lieu de résidence des 25-34 ans quand ils vivaient encore chez leurs parents – témoigne d'une autre spécificité, mais cette fois du parc Hlm «hors quartiers», à savoir son recrutement plus «local» : 64 % des 25-34 ans y sont originaires d'Ile-de-France (contre 55 % dans les cités), et 31 % de la même



commune (contre 19 % dans les cités). Ces dernières accueillent *a contrario* un peu plus de jeunes originaires de l'étranger (16 % contre 10 %) ou des Dom-Tom (6 % contre 2 %).

Ces résultats confirment une certaine spécialisation du parc social des quartiers dans l'accueil des populations d'outre-mer et d'outre-frontière, sans atteindre malgré tout, à l'échelle des 145 quartiers et chez les 25-34 ans, un niveau beaucoup plus élevé que dans le reste du parc (21 % dans les cités contre 15 % ailleurs et en dehors du parc Hlm). Cette spécialisation peut tenir tout autant à l'histoire souvent singulière de ces quartiers, aux politiques de peuplement mises en place par les bailleurs ou à l'attitude des Franciliens vis-à-vis de ces quartiers.

Ils masquent aussi des situations vraisemblablement plus contrastées selon les quartiers comme l'indiquent la plupart des monographies existantes.

Un recours à l'ANPE plus fréquent dans les HLM «hors quartiers» que dans les cités

Paradoxalement, les hommes de 25-34 ans dans les cités, plus nombreux à être au chômage que ceux des Hlm «hors quartiers» (13 % contre 8 %), déclarent aussi plus souvent n'avoir jamais été inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (37 % contre 22 %).

Chez les femmes de 25-34 ans, le chômage est plus fréquent que chez les hommes, mais le niveau atteint diffère peu selon qu'elles vivent dans les cités ou ailleurs en Hlm (15 % contre 14 %). Il en va de même pour les femmes au foyer (20 % dans les cités, contre 18 % ailleurs en Hlm). Des situations bien plus fréquentes que dans le reste du parc où 9 % des femmes de 25-34 ans sont au chômage et seulement 11 % au foyer.

Quand les 25-34 ans travaillent, la nature de leur emploi actuel est aussi très semblable dans les cités et ailleurs en Hlm, avec une dominante d'ouvriers chez les hommes (respectivement 44 % et 41 %), et d'employées chez les femmes (respectivement 57 % et 58 %). Là encore, l'écart est flagrant avec les 25-34 ans qui vivent en dehors du parc social. La proportion d'ouvriers y est deux fois plus faible (23 %) et celle d'employées de 17 points inférieure (41 %).

Chez les hommes, en revanche, les employés et les professions intermédiaires s'observent dans des proportions assez voisines quel que soit le segment du parc de logement.

Tout au plus peut-on relever une sous-représentation des cadres et des professions intellectuelles supérieures dans les cités (7 %) par rapport aux Hlm «hors quartiers» (13 %) mais surtout, là encore, par rapport au reste du parc (28 %).



*A vingt ans,
13 % des femmes
qui vivent aujourd'hui
dans les cités
ont eu leur premier enfant
à peu près au même âge
que celles résidant
ailleurs en Hlm.*

fl. Gagnou/Médiamatique Iaurif

Pourquoi une telle proximité sociale ?

Ce constat établi, reste une interrogation : comment expliquer une telle proximité sociale entre les 25-34 ans qui vivent dans les quartiers «sensibles» et ceux qui vivent dans le parc social situé en dehors ? Plusieurs réponses peuvent être données.

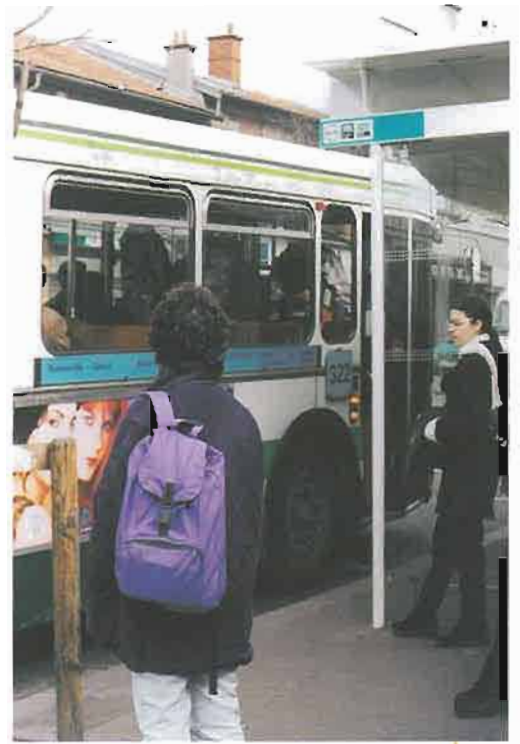
Des critères de sélection des quartiers très variés

Une première réponse possible consiste à évoquer la très forte hétérogénéité des quartiers franciliens classés, à un moment ou à un autre, en «zone sensible». Au point que la population de ces quartiers ne présenterait que peu de différences avec celle vivant dans le parc Hlm situé en dehors de ces quartiers. La subjectivité, plus ou moins forte, des critères qui ont prévalu au choix de ces quartiers plaide en ce sens (mauvaise image, sentiment d'insécurité, han-

dicaps urbains...), tout comme les monographies existantes sur certains quartiers³.

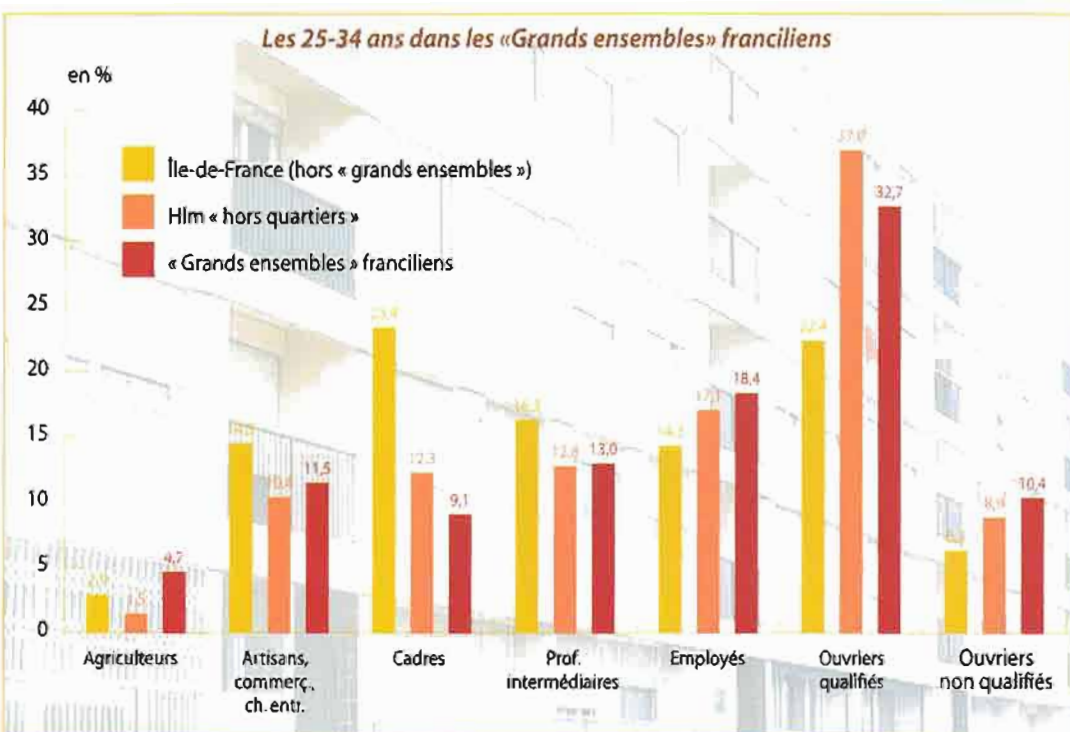
Rappelons que la base de sondage retenue pour l'enquête en 1994 correspond aux 96 quartiers franciliens identifiés par les services de l'Etat ou de la Région comme des quartiers «sensibles» et ayant à ce titre, à un moment ou un autre, bénéficié de procédures de «Développement social», de procédures plus anciennes (Habitat et vie sociale) ou plus légères (conventions ou projets de quartier). Auxquels s'ajoutent 49 quartiers d'habitat social de plus de 500 logements dans lesquels aucune procédure n'a été mise en œuvre, soit au total 145 quartiers. Signalons que fin 1998, 174 quartiers étaient classés en Zones urbaines sensibles en Ile-de-France.

(3) Voir par exemple : C. Lelévrier et C. Corbillé : «1982-1990 : quelles évolutions pour les quartiers «sensibles» ?», Supplément n°4 Habitat des Cahiers de l'aurif, février 1993. C. Corbillé, C. Lelévrier, S. Viney, L. Barcé : «L'évolution du peuplement des grands ensembles». Analyse de la mobilité en 1997 dans six quartiers. Rapport final», l'aurif, septembre 1998.



Les femmes qui résident dans un quartier sensible ont un peu moins souvent le permis à 24 ans ou une voiture que celles vivant ailleurs en Hlm.

E. Beaugentire/laurif



Source : l'aurif, Enquête sur le passage à l'âge adulte des jeunes franciliens, 1994. Champ : les 145 quartiers franciliens d'habitat social retenus pour l'enquête («Grands ensembles») et le reste de l'espace francilien.

© l'aurif



B. Gegauff/Médiathèque Iaurif

Des situations évolutives

Une autre explication peut être avancée. La proximité sociale des 25-34 ans dans les quartiers et ailleurs en Hlm tiendrait au caractère fortement évolutif des situations locales, avec des quartiers qui amorcent des processus de valorisation tandis que d'autres verraient se renforcer leur rôle social, en fonction «sans doute des politiques, mais aussi du contexte et de la localisation des sites. Deux facteurs de localisation vont influencer : la distance au centre de l'agglomération (décalage entre Paris et les quartiers limitrophes d'un côté et

les quartiers très périphériques de l'autre) et le contexte économique et urbain dans lequel est inséré le quartier (forte valorisation des Hauts-de-Seine par exemple et désindustrialisation de la Seine-saint-Denis)»⁴.

Cette lecture plaiderait pour un suivi généralisé de la situation du parc social en général et une mise à jour régulière des quartiers «sensibles».

Partir ? Rester ?

Une dernière possibilité consiste à dire que cette proximité sociale ne vaut que pour les jeunes de 25 à 34 ans. Elle traduirait une certaine indifférence initiale des jeunes qui relèvent du parc social à la localisation précise de ce logement. Quitte ensuite à développer des stratégies résidentielles différentes (pour schématiser, soit le départ dès que possible, soit le maintien sur place le plus longtemps possible) qui, elles, expliqueraient le classement en zone sensible de certains quartiers et les processus de valorisation-dévalorisation constatés.

La fuite entraînerait des arrivées permanentes de jeunes en début de cycle de vie dont les revenus sont faibles, conduirait au développement éventuel de la vacance et renforcerait graduellement la fonction sociale des sites concernés.

Le maintien dans les lieux limiterait les arrivées de jeunes, entraînerait un vieillissement relatif de l'ensemble de la population accueillie et favoriserait l'émergence de processus de valorisation dans ces sites.

Les réponses des 25-34 ans quant à leurs projets de déménagement ne permettent pas vraiment de trancher. A la question «Aujourd'hui, si l'opportunité s'en présentait, seriez-vous prêt(e) à quitter l'Île-de-France», ils sont plus nombreux à répondre «Oui, ardemment» en Hlm «hors quartiers» que dans les quartiers «sensibles» (30 % contre 24 %), ou à dire «Oui, pourquoi pas» (40 % contre 36 %).

Mais parmi les raisons évoquées par ceux qui veulent quitter l'Île-de-France, les 25-34 ans dans les cités sont beaucoup plus nombreux à déclarer ne pas aimer le quartier dans lequel ils vivent que les jeunes en Hlm «hors quartiers» (41 % contre 23 %).

Une réponse qui différencie nettement le regard que portent les 25-34 ans sur leur quartier dans les cités et ailleurs en Hlm, et une approche (relative indifférence initiale des 25-34 ans qui relèvent du parc social à la localisation précise du logement), qui plaiderait plutôt pour le maintien d'une politique spécifique d'aides aux «zones sensibles» telles que définies lors de l'enquête.

Comme ces différentes lectures ne sont pas contradictoires, les conséquences à en tirer pour l'action sont vraisemblablement un mélange des conclusions auxquelles chacune conduit.



C. Lebon, Médiathèque Iaurif

(4) Voir C. Lelévrier et C. Corbillé, op. cit.

Une enquête originale auprès des 25-34 ans en Ile-de-France

Pour mieux comprendre les raisons qui poussaient un nombre croissant de jeunes à retarder leur départ du domicile parental, l'Ined a lancé en 1993 une enquête sur le « passage à l'âge adulte » auprès de 3 000 personnes réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain : « des hommes et des femmes âgées de 25 à 34 ans ont été interrogés sur les événements de leur jeunesse depuis la fin de leurs études secondaires » (Bozon, Villeneuve-Gokalp, 1995).

A la demande du Conseil Régional d'Ile-de-France, une enquête du même type a été réalisée fin 1994 - début 1995 en Ile-de-France auprès de 2 365 Franciliens. Le questionnaire initial a été adapté, avec le concours de M. Bozon et de C. Villeneuve-Gokalp, chercheurs à l'Ined, et le plan de sondage conçu pour répondre à deux préoccupations du Conseil Régional : les jeunes sortis sans qualification du système scolaire et les jeunes résidant dans les quartiers d'habitat social.

Un questionnaire en 8 volets

1. Les **caractéristiques personnelles** de l'enquêté(e), et de son conjoint, le cas échéant;
2. Les **personnes qui ont élevé l'enquêté(e)** et les relations avec elles vers 18 ans ou au moment du départ ;
3. Le **départ de chez les parents** : pourquoi ? comment ? dans quelles circonstances ? ou pour quelles raisons l'enquêté(e) vit encore chez ses parents ? ;
4. Les **caractéristiques des logements occupés** depuis le départ de chez les parents, les retours éventuels et les raisons des différents déménagements ;
5. Le **déroulement de la scolarité**, les études suivies et les motifs d'arrêt ou d'abandon ;
6. Les premiers gains et la **vie professionnelle** de l'enquêté(e), avec un détail à la fois des différentes périodes d'emploi, de chômage, d'inactivité qui ont duré plus de six mois et des caractéristiques du premier emploi stable et/ou précaire (modalités d'obtention, nature de l'emploi...);
7. La **vie conjugale** de l'enquêté(e) ;
8. Les **projets de déménagements** en dehors de l'Ile-de-France : quels sont les jeunes qui partir ? Pour quelles raisons ? Qu'est-ce qui les retient en Ile-de-France ?

Plan de sondage : priorité aux quartiers d'habitat social

Les jeunes de 25 à 34 ans vivant dans les quartiers d'habitat social

942 entretiens répartis sur 118 quartiers

L'Iaurif a identifié 145 quartiers d'habitat social en Ile-de-France dans lesquels vivent un peu plus d'un million de Franciliens (Lelévrier, Corbillé, 1993) et environ 10 % des 25-34 ans. " Tous ces sites ont en commun d'avoir été identifiés à un moment ou à un autre par les services de l'Etat ou de la Région comme des quartiers sensibles pouvant bénéficier des procédures de Développement Social... L'échantillon ainsi observé est plus large que la soixantaine d'opérations de Développement Social. Certains relèvent de procédures déjà anciennes (Habitat et vie sociale), d'autres ont bénéficié d'interventions plus légères (conventions ou projets de quartier). S'y ajoutent 49 quartiers d'habitat social de plus de 500 logements dans lesquels aucune procédure n'a été mise en œuvre. "

Les quartiers enquêtés ont été tirés aléatoirement parmi les 145 recensés en utilisant la méthode des probabilités inégales. Celle-ci assure une représentativité de l'ensemble des quartiers, quelle que soit leur taille. En revanche, elle fait dépendre le nombre d'entretiens à réaliser dans chaque quartier du nombre de personnes qui y résident. Soit 5 entretiens au minimum par quartier et 20 à 35 entretiens dans les plus peuplés, comme ceux de Lochères à Sarcelles, du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, du Grand ensemble aux Ulis ou encore de la ZUP de Beauval à Meaux.

Les jeunes de 25 à 34 ans qui ne résident pas dans les quartiers d'habitat social

1 201 entretiens répartis sur 181 communes

Environ 90 % des 25-34 ans ne résident pas dans les quartiers précédents. Un second échantillon a donc été constitué. Les communes d'Ile-de-France à enquêter ont été tirées aléatoirement par la méthode des probabilités inégales. Le tirage effectué assure la représentativité de deux sous-ensembles spatiaux de taille à peu près équivalente en nombre d'habitants : le premier comprend les communes à dominante "ouvrière" (communes des groupes I à VIII de la typologie socioprofessionnelle des communes franciliennes réalisée par l'Iaurif dans le tome 2 de l'Atlas des Franciliens, page 93) ; le deuxième est composé des communes des groupes IX à XV, à dominante "cadre".

Lorsqu'une commune comptait un ou plusieurs quartiers d'habitat social, les entretiens ont été réalisés en dehors du périmètre de ces quartiers.

Les jeunes de 25 à 34 ans sortis sans qualification du système scolaire

222 entretiens

Entre 300 et 500 d'entre eux devaient figurer dans les deux échantillons précédents. Pour obtenir un échantillon minimum de 600 personnes sans qualification, il a été décidé de réaliser 222 entretiens supplémentaires, mais uniquement de jeunes sortis prématurément du système éducatif. Au final, 734 entretiens de jeunes ayant raté leur BAC, leur BEP ou leur CAP (ou ayant arrêté avant) ont été réalisés.

The 25-34 age group living in sensitive or low-cost public housing sectors: social similarities

Philippe Louchart
Demographer
Iaurif

They were born in the 60s and are as old as the large housing blocks in which some of them currently live. Over two thousand have agreed to tell the story of their lives; an often recurring one-hour story, whether they live in so-called "difficult" districts or elsewhere in low-cost public housing sectors. Several interpretations can be made from the astonishing results.

The first leads us to question the selection process of the 145 districts classified as "sensitive" in late 1994, and to advocate more selective criteria of such areas, at a time when the number of Sensitive Urban Areas has increased. The second sees the necessity of an on-going revision of so-called sensitive areas. The last, although less immediate, establishes a link between the result and the age of the persons questioned. It would thus justify maintaining a specific policy which provides assistance for "sensitive areas" as defined during the survey.

Do persons in the 25-34 age group currently living in so-called "difficult" sectors in Ile-de-France have different experiences and characteristics than those who live on the "outside", particularly in low-cost public housing sectors? The survey conducted by the Iaurif in late 1994/early 1995 among persons in the 25-34 age group revealed a few specific characteristics. However, there were also numerous similarities in the experiences of the youths questioned, whether they are currently living in so-called "sensitive" districts, or elsewhere in low-cost public housing sectors. On the other hand, the disparities with other Ile-de-France youths were very pronounced.

The 25-34 age group in public housing: many similarities...

The survey reveals the social profile of public housing sectors in general, and sensitive districts in particular. The often modest social origins of persons between 25-34 living in sensitive areas are very similar to those in the same age group living in "outer-district" public housing sectors. There is an identical predominance of children from working class families (slightly over 60%). This proportion is considerably higher than that of the rest of the housing sector (38%) (2). Just as few children from executive class families are found in sensitive areas as in outer-district low-cost public housing sectors (9% and 12% respectively). Such proportions are significantly lower than those observed in the remainder of the housing sector, where 27% of the 25-34 age group are from executive class families. Modest social origins explain many of the similarities between youths in sensitive areas and those "on the outside" in low-cost public housing sectors; similarities in education, living standards of the parents and even the age they are likely to have their first child.

Similar education

A lower proportion of persons in the 25-34 age group from sensitive areas were held back a year in school than those who live in "outer-district" public housing sectors (32% and 42% respectively). However, the level of education, the subjects taken and the diplomas obtained were practically identical, although very different from those observed in the remainder of the housing sector. Just as many persons in this age group, living both in sensitive districts and in "outer-district" public housing sectors, did not have a diploma (one in five), a vocational training certificate (one in four) or a higher education diploma (one in six). In the rest of the housing sector, these proportions are either two to three times lower (no diploma or vocational training certificate) or higher (higher education diploma).

Similar living standards in the family home

Persons in the 24-34 age group are slightly more likely to come from large families than those currently living in "outer-district" public housing sectors. In fact, 35% have at least four siblings, compared to 29% respectively. Once again, however, the clearest disparity is observed with the 25-34 age group in the remainder of the housing sector, where only 19% come from a family with at least five children. The same tendency was observed regarding the life styles of the 25-34 age group when they still lived with their parents; while similarities were observed among youths currently living in both sensitive and low-cost public housing sectors, there were significant differences with those living outside these sectors. Following are a few examples.

Individual room

44% of those currently living in sensitive districts did not have their own room while living with their parents. This proportion is only slightly lower than that observed in "outer-district" low-cost public housing sectors (40%), and twice as high as the remainder of the housing sector (22%).

Pocket money

Approximately the same proportion of persons currently living in sensitive and "outer-district" public housing sectors received no pocket money when they were 18 (47% and 45% respectively). These figures are considerably higher than those observed among the 25-34 age group in the remainder of the housing sector (27%).

Car

One exception was observed: men who had a car or a motorcycle at the age of 18, and who currently live in large housing blocks (23%), low-cost public housing sectors (23%) and the remainder of the housing sector (26%). The disparities remain minimal at the age of 24. On the other hand, a sharper contrast was observed among women. Those currently living in sensitive districts were slightly less likely to have a driving licence at the age of 24 (49%) or a car (44%), than those who live in low-cost public housing sectors (55% had a driving licence, 49% had a car or motorcycle). Once again, a more significant contrast was observed among those who do not live in the public housing sector; 71% had a driving licence at the age of 24, and 60% had a car or motorcycle.

Permission to go out

According to a national survey conducted by the INED, parents exercise strict surveillance of their daughters under 18 regarding their outings in popular areas. The study carried out in Ile-de-France confirms this result: slightly more than one woman in two currently living in a sensitive district was not permitted to go out before the age of 18 (56%, compared to 41% in low-cost public housing sectors and 35% in the remainder of the housing sector). These contrasts are, in part, attributed to the fact that these sensitive districts consist of a higher proportion of women whose family is of foreign origin.

(1) All proportions presented refer to the 25-34 age group surveyed (one per household), whether they have their own housing (the large majority) or live with their parents.

Due to cultural reasons, parents of foreign origin exercise very strict surveillance of their daughter(s)' outings. In fact, 78% were not permitted to go out before the age of 18, against 41% whose parents are French (and currently residing in a sensitive housing sector). Outside these areas, a lower level of parental surveillance of their daughters is observed, both among women of foreign origin (50% were not permitted to go out before the age of 18) and French women (30%).

Young mothers in sensitive districts and low-cost public housing sectors

Women currently living in sensitive housing sectors had their first child at approximately the same age as those living in low-cost public housing sectors. In other words, they became mothers at a much younger age than other women. At the age of 20, 13% were already mothers, compared to 11% in low-cost public housing sectors and 5% in the remainder of the housing sector. A significant difference is still observed at age 25: half of the women who live in "sensitive" or "outer-district" sectors have at least one child, against only one-fourth in the remainder of the housing sector.

Such early pregnancies are not attributed to the fact that these women gained their independence at a young age; in fact, at 24, over 80% of them had already left the family home, located both in sensitive and other sectors. It has more to do with their social origins and level of education: many do not have a diploma and they often work as office or plant workers (57% and 43% respectively). As a result, they are less likely to invest in their careers and more likely to start a family at a younger age. Furthermore, the number of women between 30-34 who have never worked is twice as high in the public housing sector.

... A few differences

Persons of foreign origin are slightly more common in sensitive and outer-district sectors

The various housing sectors consist of a majority of French-born persons. However, a slightly lower proportion live in sensitive districts than in other areas, notably "outer-district" sectors. 80% of the 25-34 age group living in sensitive districts are French-born, a figure which climbs to 88% in "outer-district" low-cost public housing sectors. The same was observed among the generation of parents. A majority of the 25-34 age group living in sensitive districts have two French-born parents (66%). This proportion increases in other housing sectors, reaching 75% in both "outer-district" low-cost public housing sectors and other sectors.

Other similarities are found in the nationalities of the parents: a slight majority of 15% of North Africans in sensitive districts, against 12% in "outer-district" low-cost public housing sectors and 6% in other areas; 4% of Portuguese, compared to 1% and 3% respectively;

and 4% from black Africa in relation to 2% in the remainder of the housing sector.

The local origins of the 25-34 age group was another characteristic observed in the "outer-district" low-cost public housing sector, notably regarding their place of residence when they lived in the family home. 64% are from the Ile-de-France region, against 55% in sensitive areas. 31% come from the same community, compared to 19% in sensitive areas. The latter, however, consist of a slightly higher number of youths of foreign nationality (16% against 10% respectively) or from France's overseas departments and territories (6% compared to 2% respectively).

These figures reveal a certain agglomeration in the public housing sector of overseas and cross-border populations. As regards the 145 sensitive districts and the 25-34 age group, however, the results are not significantly higher compared to the remainder of the housing sector, with 21% in sensitive districts, and 15% in other areas and outside the low-cost public housing sector. This tendency could be attributed either to the often singular environment of such districts, to the population policies implemented by housing lessors, or to the attitude of Ile-de-France residents regarding these sectors. As indicated by most existing monographs, they also mask situations that may be even more contrasting depending on the area.

Persons in the "outer-district" low-cost public housing sector turn to the National Agency for Unemployment more frequently than those in sensitive districts

A higher number of men in the 25-34 age group living in sensitive districts are unemployed than those in the "outer-district" low-cost public housing sector (13% against 8%). Paradoxically, a greater proportion also report that they have never registered at the National Agency for Unemployment (37% compared to 22%).

A higher number of women in the same age group are unemployed than men. However, there is no significant contrast in unemployment rates among women who live in sensitive or low-cost public housing sectors (15% and 14% respectively). The same was observed among housewives (20% in sensitive districts, compared to 18% in the low-cost public housing sector). These situations are much more common in relation to the remainder of the housing sector, where 9% of women in the 25-34 age group are unemployed, and only 11% are housewives.

Persons in the 25-34 age group in both sensitive and low-cost public housing sectors hold similar types of jobs. A majority of men are plant workers (44% and 41% respectively), while most women hold jobs as office workers (57% and 58% respectively). Once again, these figures are in sharp contrast with the 25-34 age group living outside the public housing sector, which has only 23% plant workers and 41% female office wor-

kers. Among men, however, there is a similar proportion of office workers and middle-level professions in all housing segments combined.

At the very most, a greater under-representation of executive-level jobs and intellectual professions was observed in sensitive districts (7%) than in the "outer-district" low-cost public housing sector (13%). But above all, there was a sharp contrast in relation to the remainder of the housing sector (28%).

Why such similarities in the public housing sector?

The results having been established, one question remains: why are there such similarities between persons in the 25-34 age group living in "sensitive" districts and those living in "outer-district" public housing? Several reasons may be given.

Greatly varying selection criteria for districts

A possible reason may be the very strong heterogeneous character of Ile-de-France areas classified as "sensitive districts" at one time or another. So much so that the people living in these districts would not be very different from those living in the low-cost public housing sector located outside these districts. This is substantiated by the more or less strong subjectivity of the criteria applied in selecting these districts (bad image, feeling of insecurity, urban handicaps, etc.), just like existing monographs on certain districts.

It should not be forgotten that the survey was based on 96 Ile-de-France districts identified as "sensitive" by state or regional services. These districts have, at one time or another, benefited either from "Social Development" measures, earlier procedures (Housing and Social Life) or more minor actions (district agreements or projects). In addition, there are 49 public housing districts that consist of over 500 housing units, for which no action has been taken. In late 1998, 174 districts in Ile-de-France were classified as Sensitive Urban Areas.

(3) See C. Lelévrier and C. Corbille : "1982-1990 : quelles évolutions pour les quartiers "sensibles"?", Supplément n°4 Habitat des Cahiers de l'Aurif, February 1993.

C. Corbille, C. Lelévrier, S. Viney, L. Barcé : "L'évolution du peuplement des grands ensembles. Analyse de la mobilité en 1997 dans six quartiers. Rapport final", Aurif, September 1998.

Developments

Another explanation can be put forward. The social similarities of the 25-34 age group observed in sensitive and low-cost public housing sectors are attributed to the quickly changing nature of local situations. Some districts initiate development processes, while in others the social situation is reinforced. This depends "probably on the policies implemented as well as on the context and location of such areas. Two localisation factors are determining: the distance to the centre of the agglomeration (distance from Paris and the inner and outer suburbs), and the economic and urban context of the district (for example, strong development of Hauts-de-Seine and the de-industrialisation of Seine-Saint-Denis)."⁴ This interpretation favours a generalised follow-up of the public housing situation in general, and a periodic revision of "sensitive" districts.

Leave or stay?

One final possibility advances the notion that these social similarities are specific to the 25-34 age group. It reveals a certain initial indifference of youths that results from public housing or the precise location of the housing unit, although it may mean later developing different residential strategies (either to leave as soon as possible, or to stay as long as possible). Such strategies would explain the classification of certain areas as sensitive districts and the development-degradation processes observed.

Departures would not only lead to the constant arrival of youths with low revenues who are at the beginning of their lives, but also to the possible upsurge of vacant areas and the gradual reinforcement of the social status of the areas concerned. Staying would stem the influx of youths, lead to the relative aging of the residing population and encourage development in these areas.

The replies of the 25-34 age group regarding their plans for moving were rather inconclusive. When asked, "If the opportunity arose today, would you be willing to leave Ile-de-France?" a higher number of persons living in "outer-district" low-cost public housing answered "Yes, very willing" than those in "sensitive" districts (30% and 24% respectively). A greater proportion also answered "Yes, why not" (40% and 36% respectively). As for the reasons for wanting to leave Ile-de-France, a significantly higher number of persons in the 25-34 age group living in sensitive districts stated that they did not like the district in which they lived (41%, compared to 23% in "outer-district" low-cost public housing).

These results clearly distinguish the outlook that the 25-34 age group has on their place of residence – sensitive districts or low-cost public housing – and an approach that would tend to encourage the maintenance of specific aid for "sensitive areas" as they were defined during the survey.

Considering that the various interpretations are not contradictory, in all likelihood measures implemented should consist of a combination of the conclusions drawn by each.

(4) See C. Lelévrier and C. Corbillé, *op. cit.*



LES QUARTIERS-PHARES DU XI^e PLAN

Pour nombre de personnes, les problèmes des banlieues sont symbolisés par la situation de quelques quartiers emblématiques. Ces sites majeurs de la politique de la ville sont identifiés de longue date et figurent régulièrement parmi les territoires méritant un effort public exemplaire dans le cadre de diverses procédures (GPU, ZFU, PIC URBAN).

En Ile-de-France, plusieurs sites ont été retenus depuis 1991 et tous les travaux de restructuration urbaine constituent de véritables projets de territoires.

Qu'il s'agisse des quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois, de l'agglomération de Mantes ou du quartier du Val d'Argent à Argenteuil, l'objectif du Grand projet urbain est identique : transformer radicalement la physionomie urbaine, économique et sociale par une concentration importante de moyens.

Le débat sur la pertinence du dispositif " Zone franche ", qui oscille entre remise en cause et défense inconditionnelle est étayé par un travail d'évaluation des effets des mesures engagées depuis 1996 dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région en Ile-de-France.

Ce tableau de bord des neuf zones franches franciliennes permet de mesurer l'impact du dispositif et de proposer des mesures d'adaptation.

L'élaboration de tous ces projets réunit de nombreux acteurs qu'il s'agit de mobiliser. Ce partenariat entre élus, acteurs locaux, techniciens, financeurs, habitants, réclame une meilleure appréhension des responsabilités de chacun dans le montage et la mise en œuvre des projets.

The key neighbourhoods of the Xlth Plan

For many people, the problems of the suburbs are symbolised by the situation of a few emblematic neighbourhoods. These major town planning policy sites were identified a long time ago and regularly figure among the areas requiring an exemplary effort on the part of the authorities as part of various schemes (GPU, ZFU, PIC URBAN).

In the Ile-de-France region, several sites have been chosen since 1991 and all of the urban restructuring work constitutes a genuinely new vision for these areas. Whether its the neighbourhoods in the north of Aulnay-sous-Bois, the town of Mantes or the Val d'Argent neighbourhood in Argenteuil, the aim of the Grand Urban Project is identical: to radically transform the urban, economic and social physiognomy through a considerable concentration of funds.

The debate surrounding the relevance of 'free zones', which wavers between calling them into question and giving them unconditional backing, is supported by studies evaluating the effects of measures introduced in 1996 as part of the state-region 'Contract-Plan' in the Ile-de-France region. These studies allowed an evaluation to be made of the impact of this scheme in the nine free zones of the Ile-de-France region, and for adaptive measures to be proposed. The elaboration of these projects involves numerous people who have to be mobilised. This partnership between the elected representatives, local people, technicians, funding bodies and inhabitants calls for a better understanding of each person's responsibilities in the setting up and implementation of the projects.

Les Grands projets urbains : de l'idée à la réalisation... un long chemin

Gérard Lacoste
Directeur d'études
Iaurif

L'idée de Grand projet urbain prend corps pendant les années 80. Elle est déjà au cœur des travaux de la mission «Banlieues 89» de Roland Castro et Michel Cantal-Dupart créée en 1983, qui propose de répondre aux difficultés rencontrées dans les sites de la politique de la ville par la transformation du cadre urbain. Puis en 1989, Yves Dauge, délégué interministériel à la Ville, s'inspirant de l'expérience du quartier Démocratie à Vénissieux, institutionnalise les Grands projets urbains (GPU).

La démarche vise à transformer radicalement la physionomie urbaine, économique et sociale d'un nombre restreint de quartiers, en y concentrant des moyens importants. Il s'agit de rompre avec la logique de simple réhabilitation qui sous-tendait de nombreux programmes de Développement social des quartiers (DSQ) et de «réintégrer le quartier dans la ville».

Les groupes de travail se succèdent, les sites expérimentaux se multiplient. Lors de Comités interministériels des villes (CIV) successifs, une douzaine de secteurs sont retenus pour bénéficier de cette procédure naissante. L'État et les Régions concernées s'accorderont pour retenir ces opérations dans les Contrats de Plan signés en 1994 et concentrer de ce fait leurs efforts financiers.

Plusieurs centaines de millions sont ainsi promis pour permettre la transformation en profondeur de ces espaces symboliques.

Reste à concevoir les projets susceptibles de métamorphoser ces secteurs, à les faire valider par les nombreux partenaires concernés — communes, services de l'État, bailleurs sociaux, autres financeurs, habitants... — et à les mettre en œuvre. C'est à ce processus de conception et de réalisation que nous nous intéresserons ici.



L'impulsion initiale

Les interventions publiques destinées à améliorer les conditions de vie dans les grands ensembles, nées à la fin des années 70 des réflexions du groupe «Habitat et vie sociale», ont connu, après les débuts expérimentaux des premières opérations HVS, un véritable essor ponctué par les contrats de plan de 1984 et 1988. Au cours de cette période, la multiplication des sites aidés a donné une dimension nouvelle à cette politique de Développement social des quartiers (DSQ), mais a aussi contribué à la banaliser.

Lorsque les incidents de 1990 éclatent, la question de l'efficacité des dispositifs est posée. Les critiques sont multiples, portant autant sur le caractère trop local donné au traitement de problèmes dont les causes dépassent l'échelle du quartier, que sur l'insuffisance des moyens mobilisés ou leur utilisation trop dispersée. L'heure de la réforme venue, celle-ci se traduira notamment par la création d'un ministère de la Ville et le vote de plusieurs lois instaurant une plus grande solidarité financière entre communes et renforçant leurs obligations en matière de logement social (Loi Besson, création de la Dotation de solidarité urbaine (DSU), Loi d'orientation sur la ville (LOV)[9]¹.

En fait, pour permettre l'évolution des quartiers et conduire à leur intégration dans la ville, la LOV cherche à :

Sur les quatorze sites GPU choisis, certains sont situés dans le tissu urbain, d'autres s'avèrent complètement isolés.

Guho/DREIF

- susciter l'affirmation par la collectivité locale d'une volonté politique et d'un projet formalisé sous la forme d'un «programme de référence» [3];
- favoriser la diversité des fonctions et l'arrivée d'activités économiques par des exonérations de taxe professionnelle ;
- adapter le parcellaire et banaliser le statut foncier, pour faciliter la construction et l'évolution du cadre bâti [1].

C'est dans cette ambiance, simultanément avec l'apparition de la procédure des contrats de ville, que le concept de Grand projet urbain (GPU) prend corps. Il permet à l'État d'afficher une résolution nouvelle et de témoigner de son souci de concentrer les moyens là où leur usage semble le plus incontestable, répondant ainsi à la critique du «saupoudrage des crédits» née de la multiplication des sites DSQ. Cette idée est également bien accueillie par les communes retenues comme lieux d'expérimentation, celles-ci y voyant la promesse de subventions conséquentes, juste réparation du préjudice causé par un urbanisme pensé et mis en œuvre au temps de l'État omnipotent.



(1) CIV du 22 février 1994.

Dans la plupart des cas, le périmètre du GPU correspond au périmètre d'un grand ensemble Hlm géré par un ou plusieurs bailleurs. À Grigny, il comprend aussi un quartier composé de copropriétés en difficulté.

P. Thlot/Médiathèque laurif



L'autre objectif des GPU est de redonner une valeur économique au quartier afin d'y attirer des entreprises. Le but est triple : développer l'emploi local, accroître les ressources fiscales à terme, contribuer à l'animation d'un territoire en déclin. En 1990, alors que la conjoncture immobilière semble encore florissante et que le prix du moindre terrain flambe, cet objectif ne semblait pas inaccessible. À l'époque, le potentiel économique des sites est donc évoqué comme l'un des critères de choix des candidats à un GPU. L'opération de trans-

formation du grand ensemble, amorcée en mobilisant des aides publiques, devait, dans un second temps, trouver son équilibre par lui-même, une fois le processus de valorisation enclenché.

Pour A. Pollet qui a été chargé des GPU à la Délégation interministérielle à la Ville, quatre critères auraient alors dû guider le choix des sites : la nécessité d'une intervention urgente, la faiblesse des coûts fonciers, l'existence d'un projet formalisé, l'accord explicite des élus locaux. Le choix des sites s'est en fait effectué au coup par coup, sans

transparence et sans projet précis. Aucune procédure de sélection permettant de s'assurer que les conditions évoquées précédemment sont satisfaites n'a été mise en place[2]. Le 9 juillet 1991, un premier Comité interministériel des villes (CIV) désigne les trois premières opérations : Clichy-Montfermeil, Vénissieux et le Val Fourré à Mantes-la-Jolie. À cette liste, le 3 mars 1992, un second CIV ajoutera les sites d'Argenteuil (Val d'Argent), Marseille (quartiers nord), Tourcoing (quartier de la Bourgogne) et Gennevilliers (quartier du Luth). Sept autres sites viendront progressivement rejoindre ces premiers élus.

Sur ces quatorze sites, neuf sont localisés en Ile-de-France. Pour situer quelques ordres de grandeur, disons que dans ces quartiers vivent aujourd'hui plus de 160 000 habitants, soit l'équivalent des villes de Lille, Toulon ou Grenoble ou encore de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. Ils sont logés dans environ 50 000 logements, appartenant pour l'essentiel au secteur Hlm, ce qui représente quatre à cinq années de construction Hlm en Ile-de-France.

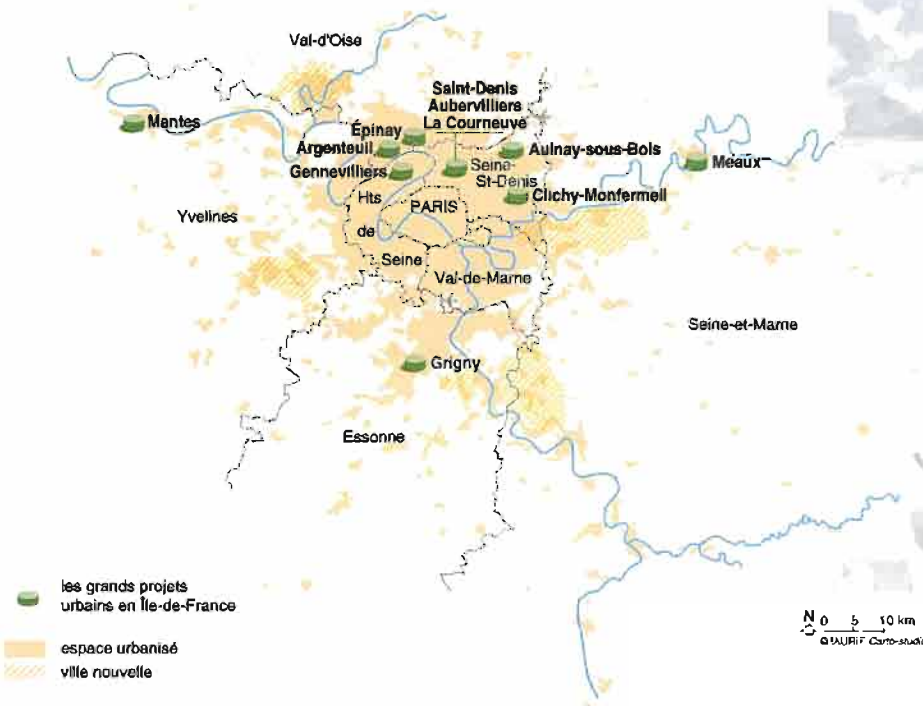
Les GPU en Ile-de-France

| Grands projets urbains | Création (CIV) | Population | Logements |
|--|----------------|----------------|---------------|
| 78 - Le Mantois | 9/7/1991 | 25 000 | 7 255 |
| 91 - Grigny | 29/7/1993 | 11 600 | 3 710 |
| 92 - Gennevilliers - Le Luth | 3/3/1992 | 9 200 | 3 077 |
| 93 - Clichy-Montfermeil | 9/7/1991 | 17 600 | 4 434 |
| 93 - Aulnay-sous-Bois | 22/2/1994 | 12 800 | 2 902 |
| 93 - St-Denis-Aubervilliers-La Courneuve** | 22/2/1994 | 25 500** | 8 489** |
| 95 - Argenteuil | 3/3/1992 | 26 200 | 9 100 |
| 77 - Meaux (*) | 30/4/1997 | 22 600 | 8 097 |
| 93 - Epinay-sur-Seine (*) | 28/10/1994 | 10 000 | 4 000 |
| Total | | 160 500 | 51 064 |

(*) Sites classés GPU après la signature du Contrat de Plan Etat-Région

(**) 7700 + 5560 + 12293 2475 + 1987 + 4027

Localisation des GPU en Ile-de-France



La diversité frappante des contextes locaux

Le GPU, procédure d'exception dans l'idée d'origine, échappe donc très vite au caractère expérimental qui lui était conféré en 1992. Sur les quatorze sites choisis, ce qui frappe avec le recul, c'est l'extrême diversité des contextes locaux, qu'il s'agisse de la situation géographique du quartier, de l'implication de la ville dans le projet, ou de la nature du parc immobilier... Certains GPU sont situés dans le tissu urbain, parfois en contact avec des secteurs géographiques dans lesquels le marché immobilier reste actif — ce qui représente plutôt un atout par rapport à l'objectif affiché de « redonner une valeur économique au quartier » — d'autres s'avèrent totalement isolés, en marge de l'agglomération. Pour quelques sites, l'initiative est

portée avant tout par la ville qui poursuit un projet préétabli ; dans d'autres cas, l'intention initiale est plus le fait de l'État, mollement suivi par les collectivités. Il existe bien sûr, entre ces deux extrêmes, des situations moins tranchées, avec le plus souvent une intention commune de ces deux partenaires, mais sans projet clair au départ. Les capacités d'intervention de chacune des villes, les moyens techniques et financiers dont elles disposent pour concevoir le projet sont également très différents.

Et puis parmi d'autres singularités, il faut également signaler le cas des GPU intercommunaux. Certains s'appuient sur des structures préexistantes, comme dans le Mantois, d'autres à l'inverse ne reposent, du moins au départ, sur aucune coopération réelle, comme à Clichy-Montfermeil. Saint-Denis, Aubervilliers et La Courneuve offre un cas de groupement artificiel dont la logique reste

difficile à trouver. Les sites retenus diffèrent aussi par la nature des logements qui composent le parc immobilier. Dans le cas le plus fréquent, le périmètre du GPU correspond aux limites d'un grand ensemble Hlm géré par un ou plusieurs bailleurs. Mais cette règle souffre quelques exceptions comme à Clichy-Montfermeil où le quartier est surtout composé de copropriétés en difficulté, un type d'habitat également présent à Mantes ou à Grigny. À Aubervilliers, le périmètre du grand projet englobe surtout un tissu urbain ancien dans lequel voisinent immeubles d'habitation vétustes, locaux d'activité et petits commerces.

En fait si l'insertion urbaine, la consistance des projets ou la nature du parc immobilier diffèrent sensiblement, ces quartiers ont une caractéristique en commun : l'ampleur des difficultés sociales auxquelles sont confrontés leurs habitants.

Le projet : une gestation difficile

Néanmoins, en 1994, au début du contrat de plan qui consacre la procédure GPU comme un axe prioritaire de la politique de la ville, toutes ces villes se retrouvent devant la même question, le même enjeu : concevoir un projet permettant de «changer l'image de ces quartiers pour les réinsérer dans leur ville en agissant sur l'aménagement urbain et sur le développement économique local. Il faut traiter d'urbanisme, d'habitat, d'emploi, de transport, de services publics...».

*À Aulnay-sous-Bois,
la présence conjointe d'une municipalité
disposant de moyens financiers
et humains significatifs
et d'un bailleur fortement engagé dans le projet
a permis d'engager le processus
sans créer d'opérateur nouveau.*

Guhoy/Dreif



Pratiquement tous ces ingrédients se retrouveront dans les cahiers des charges de la plupart des consultations lancées pour donner corps au concept de GPU. Ces consultations prennent des formes diverses : études multiples lancées par la ville ou les services de l'État, puis rassemblées par une équipe de projet ; concours plus global lancé après consultation...

À ce stade il s'agit de définir le projet, de donner une «vision de l'image future du quartier», d'identifier l'ensemble des actions qui aboutiront à sa transformation. Il ne semble plus temps d'analyser les mécanismes qui ont produit la situation présente, la concentration des difficultés sociales ou économiques, les insuffisances dans les modalités de gestion du quartier, car cette réflexion est supposée avoir été conduite avant que le site ne soit retenu comme GPU. D'autre part ces quartiers ont généralement bénéficié des précédentes procédures de la politique de la ville, de sorte que la panoplie classique des interventions —réhabilitation du bâti, création d'équipements de proximité— y a déjà été employée.

Face à un problème complexe et non résolu, la réponse est donc recherchée dans l'ampleur de l'intervention revendiquée, ou dans le caractère emblématique d'une action : démolition de bâtiments à Gennevilliers, couverture d'une voie autoroutière à Aulnay, création d'un cœur de ville à Grigny ou d'une voie de désenclavement à Clichy-Montfermeil... La «solution» est ainsi posée avant l'analyse. La réponse est également espérée du choix d'une équipe providentielle et c'est la démarche du concours en vue de l'élaboration d'un projet urbain.

Le concours, gage d'un regard neuf ?

Le recours au concours pour bâtir le projet a fait l'objet de nombreux débats et la formule a autant de partisans que de détracteurs. Elle a plusieurs mérites évidents dont le moindre n'est pas de libérer l'imagination des partenaires associés au processus. La suggestion de solutions innovantes à certains problèmes émanant d'un intervenant extérieur au jeu local peut également jouer un rôle de médiation entre acteurs. Il doit enfin donner, dans l'idéal, une cohérence aux actions à engager. Mais dans ce contexte particulier, le concours se heurte à des difficultés spécifiques et présente également des risques de dérives.

Les difficultés tout d'abord. Elles tiennent en partie au fait que dans le cas de GPU il n'existe ni maîtrise d'ouvrage unique, ni financeur unique. Le concepteur peut certes s'affranchir de cette donnée et raisonner dans l'absolu comme s'il s'adressait à un décideur omnipotent. Mais la méthode peut entraîner certaines dérives... On s'affranchit ainsi souvent tour à tour des contraintes financières et des questions sociales ; les aspects «gestion» du quartier sont souvent laissés de côté ainsi que la question du déroulement temporel du projet pour se focaliser sur l'image finale de ce morceau de ville.

Dans les premières années ayant suivi leur lancement, plusieurs GPU ont ainsi fait l'objet de concours dont les lauréats étaient souvent des urbanistes de renom, privilégiant ainsi l'aménagement urbain par rapport à la dimension sociale du projet. Les concepteurs pouvaient donner libre cours à leur imagination ou engager leur réflexion sur la base de recommandations préconçues du ou des maîtres d'ouvrage qui imputaient les difficultés locales à une cause prédominante (enclavement, densité jugée excessive...).

Les couvertures de voies autoroutières ou la démolition d'immeubles afin de créer une voie nouvelle et de «désenclaver» le quartier ont ainsi été présentés comme indispensables dans de nombreux GPU. (Aulnay, Gennevilliers, Grigny, St Denis, Clichy-Montfermeil...), ce qui a fréquemment conduit à des projets irréalistes. Rares sont aujourd'hui leurs débuts de réalisation, mis à part le cas de Saint-Denis pour des raisons connues de tous (la construction du stade de France). Un sondage récent a par ailleurs montré que les habitants des quartiers attachaient plus de prix à l'amélioration de la gestion quotidienne de leur cadre de vie qu'à ces grands travaux [13].

Dans les faits, ce travail a servi à alimenter des annonces ronflantes sur le bouleversement qu'allait connaître le quartier et les millions qui allaient y être déversés, plus qu'à en accélérer la transformation.

Il a aussi pu alimenter ici ou là un débat empoisonné entre les collectivités locales et l'État sur le bon niveau des moyens financiers à mobiliser pour mener le projet à bon terme. Le concours n'étant généralement assorti

en effet d'aucune contrainte financière, les premières estimations, par ailleurs difficiles à obtenir sur la base d'esquisses, excédaient fréquemment les budgets publics mobilisables.

Ce mode d'élaboration du projet a posé quelques autres problèmes. L'insuffisance du travail en commun entre concepteurs et acteurs locaux (collectivité locale, bailleurs, associations, commerçants...) rendait souvent difficile le passage d'une image urbaine... à la programmation des premières actions à engager.

Parallèlement à cette difficulté de mise en œuvre des premières traductions concrètes du GPU, les efforts de communication sur le projet se multipliaient et le divorce s'accroissait entre effets d'annonce, réalisation et réalité locale.

Bref, deux ans après leur lancement officiel, les GPU restaient des projets virtuels, le cadre urbain continuait à se détériorer et les indicateurs sociaux traduisaient une paupérisation croissante de la population.



*À Meaux,
le quartier de La Pierre Collinet.
Il fait partie
des neuf sites GPU
localisés en Ile-de-France.*

J. L. Dubois/Médiathèque Iaurif

Structures de pilotage des GPU d'Ile-de-France

| Grands projets urbains | Création (CIV) | Structures mises en place | Procédures mobilisées |
|--|----------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 78 - Le Mantois | 9/7/1991 | Etablissement public | GPU+ZFU+CDU+CA+ Contrat PIC Urban |
| 91 - Grigny | 29/7/1993 | G.I.P. | GPU+ZFU |
| 92 - Gennevilliers - Le Luth | 3/3/1992 | - | GPU |
| 93 - Clichy-Montfermeil | 9/7/1991 | S.E.M. et Communauté de communes | GPU+ZFU+Contrat PIC Urban |
| 93 - Aulnay-sous-Bois | 22/2/1994 | G.I.P. | GPU+PIC Urban |
| 93 - St-Denis-Aubervilliers-La Courneuve | 22/2/1994 | - | GPU+CDU+CA |
| 95 - Argenteuil | 3/3/1992 | G.I.P. | GPU |
| 77 - Meaux (*) | 30/4/1997 | - | GPU+ZFU+Contrat PIC Urban |
| 93 - Epinais-sur-Seine (*) | 28/10/1994 | - | GPU |

(*) Sites classés GPU après la signature du Contrat de Plan Etat-Région.

C. Abron/ Médiathèque Iaurif



La mise en place des structures de pilotage

Le calendrier électoral, avec des élections municipales prévues moins d'un an après la confirmation des sites GPU dans le contrat de plan, n'était pas très favorable à un engagement rapide des opérations. Le temps était plus propice aux annonces qu'à la concrétisation de l'action. C'est d'ailleurs un point à ne pas oublier car on retrouvera le même enchaînement lors du prochain contrat de plan, suivi d'élections municipales à un an d'intervalle. Mais, les élections de 1995 passées, le processus s'est accéléré.



Les partenaires se sont rapprochés pour tenter de faire naître une maîtrise d'ouvrage collective qui restait à organiser et à promouvoir, avec de nouvelles modalités opération-

nelles. Dans l'intervalle, tout le monde avait compris qu'aucun acteur ne pouvait isolément transformer un quartier. La multiplicité des composants du projet nécessitait un partenariat large, pour répondre à la diversité des interventions nécessaires : aménagement des espaces publics, rénovation de l'habitat, revitalisation des commerces, création d'équipements ou de locaux d'activité... mais aussi adaptation des modalités de gestion des équipements, politique d'attribution des logements, action sociale... D'autre part, aucun partenaire n'avait la légitimité pour intervenir dans tous ces domaines, ni ne pouvait financer seul l'intégralité des actions qui en résulteraient.

Il a donc fallu bâtir une maîtrise d'ouvrage collective, dont les conditions d'émergence ont bien été décrites par J. Gorisse [4] ou J. Touchefeu [12]. Ceux-ci mettent

notamment l'accent sur la nécessaire alliance politique entre les partenaires en présence et sur la nécessité que le GPU s'inscrive explicitement dans un projet communal.

Cette alliance prendra des formes diverses, mais des chartes seront progressivement signées sur la plupart des sites, aboutissant à la mise en place de comités de pilotage ou de Groupements d'intérêt public (GIP)... Ces dispositifs associent en règle générale les collectivités locales financeuses, mais aussi parfois la Caisse des dépôts et consignations (Argenteuil) ou les principaux bailleurs (Aulnay-sous-Bois). Second enjeu important, les modalités de mobilisation des financements. Ce point s'est avéré particulièrement délicat, car les fonds mobilisables émanent d'acteurs publics qui ont chacun leurs domaines d'intervention privilégiés, leurs règles d'engagement des dépenses ou leurs procédures spécifiques de décision. Bref, leurs apports financiers ne sont pas fongibles. De plus, les calendriers des délibérations ou le degré de détail des dossiers techniques coïncident rarement. Cela pose problème pour le montage d'opérations faisant appel à des financements croisés. Pour les GPU d'Ile-de-France une esquisse de réponse a été apportée par la signature de conventions liant l'ensemble des partenaires. Cette convention fait apparaître les opérations retenues par le comité de pilotage et la proposition de ventilation des financements. Chaque collectivité prend ensuite les décisions de subvention qui lui incombent quand le dossier technique est achevé.

Troisième élément déterminant, la mobilisation des compétences indispensables pour le management de projet : on l'a vu plus haut, les dimensions à appréhender pour maîtriser un tel projet sont multiples et font appel à des compétences variées dont ne disposent pas nécessairement les structures préexistantes. La constitution de telles équipes pluridisciplinaires autour d'un chef de projet a été retenue dans plusieurs sites (Clichy-Monfermeil, le Mantois, Argenteuil, Aulnay-sous-Bois ou Grigny). Condition nécessaire mais

non suffisante, l'équipe de projet ne trouve son utilité que si elle s'appuie sur un mandat clair émanant du comité de pilotage, si elle dispose de compétences et de moyens appropriés, et surtout si son travail peut ensuite être concrétisé par des opérateurs ayant une réelle capacité d'intervention.

Elle doit également répondre à un autre défi : être capable de dégager une vision stratégique du projet permettant d'inscrire celui-ci dans la durée, mais aussi d'apporter rapidement des signes de changement, seul gage de crédibilité du projet pour les habitants.



Le succès futur des GPU

... passe aussi par un élargissement du sens donné à ce concept. Intervention coordonnée de la gestion urbaine, élaboration d'une stratégie de gestion des problèmes sociaux, afin de remédier à certaines carences, projet d'aménagement en profondeur du quartier sont des éléments susceptibles de redonner une triple dimension à ce projet.

C. Annon/Médiasphère laurif



Maitrise d'ouvrage et opérateurs

La conception du projet évoquée plus haut implique de fonder l'action sur un diagnostic pertinent et d'en dégager les interventions les plus appropriées. Mais il ne s'agit pas pour autant d'un exercice en laboratoire. Les projets urbains dans les cités Hlm présentent parmi leurs diverses caractéristiques celle d'impliquer de multiples acteurs plus ou moins fortement investis sur ce territoire et nourrissant des intentions répondant à leurs propres objectifs : valorisation du patrimoine ou au contraire

désengagement programmé d'un site perçu comme trop problématique, volonté affichée de rechercher un rééquilibrage social ou, au contraire, utilisation d'un parc de logements marginalisé et voué à accueillir les locataires connaissant les situations les plus précaires... Le projet ne peut ignorer ces objectifs multiples et souvent divergents. L'équipe doit les identifier pour les intégrer ou s'efforcer de les infléchir.

Par ailleurs, selon les GPU, la concrétisation du projet dépend, soit d'actions multiples réparties entre plusieurs opérateurs chargés chacun de mener à bien un ouvrage ou une action précise, soit d'un geste d'aménagement fort qu'aucun opérateur préexistant ne peut prendre à sa charge. Les cas d'Aulnay et Mantes décrits dans les articles qui suivent illustrent bien ces deux contextes. Dans le premier cas, le rôle de l'équipe de projet pour dégager les lignes directrices du projet, puis coordonner l'intervention des multiples opérateurs, les soutenir dans la mobilisation des subventions indispensables au bouclage des opérations est primordial. Dans le second cas, un préalable supplémentaire est nécessaire pour voir naître le projet : la constitution d'un opérateur nouveau s'impose.

Sociétés d'économie mixte ou Établissements publics ?

Plusieurs réponses ont été apportées à cette question.

À Clichy-Monfermeil qui a longtemps fait figure de GPU pionnier, le choix a porté dans un premier temps sur la mise en place d'une équipe de projet chargée de conduire les études préalables, de définir le projet à proposer aux instances politiques. Cette équipe était ensuite appelée à se transformer en Société d'économie mixte. La pauvreté des deux communes, l'absence d'un bailleur social puissant et détenteur d'une part déterminante des terrains et des immeubles, l'absence d'un aménageur actif dans les parages et ayant la confiance des collectivités locales, rendaient en effet nécessaire la mise en place d'un outil ad hoc. Une SEM est ainsi créée ; son capital de 5 MF est détenu par l'État à hauteur de 40 %, le complément étant reparti entre chaque ville et la Caisse des dépôts et consignations.

Une fois créée en 1995, après de laborieuses tractations avec le ministère des Finances, il restait à donner à cette SEM les moyens de fonctionnement indispensables, et notamment les garanties d'emprunt nécessaires. Or d'une part, les collectivités locales actionnaires n'avaient pas la surface financière requise (et leur position était déjà grevée par leur engagement envers d'autres satellites en difficulté), d'autre part l'État ne voulait pas être le seul garant des emprunts

Accueil, grand projet urbain, quartier Val d'Argens

ici, nous installons un bâtiment provisoire pour accueillir l'antenne Mairie, la Maison pour Tous, l'accueil jeunesse et l'atelier de la vie quotidienne

Début des travaux : juillet 1998
Durée des travaux : 3 mois

Vous pouvez vous informer

G.I.P. / G.P.U. 01 30 25 27 10
18, place Honoré de Balzac, 95100 ARGENTEUIL

Coordonnateur : Service d'PMU 897 8114

Maitre d'ouvrage : VILLE D'ARGENTEUIL
Mairie de l'Europe - 95100 ARGENTEUIL
N° 01 30 25 27 10
11, rue Pauline Cochin - Val d'Argens

Maitre d'œuvre :
Jean-Marc BONHOMME - Architecte - 01 50 76 71 81
3, rue du Temple - 95100 Argenteuil

Bureau de contrôle :
SOCOTEC - 01 39 48 34 30
Agence 101 & Oise
1, allée Alexis Carrel - Parc d'activités les Ballastiers
B.P. 224 - Enghien-les-Bains - 95614 - Cergy-Pontoise Cedex

Coordonnateur SPS :
S.A.E.R.P. - 01 44 74 33 10
15, rue de Berry - 75013 Paris

Entreprises :
- Menuiserie :
E.C.M. - 01 61 04 54 03
10, rue de la Seine - 90000 Orange
- Sape-Franchini :
C.F.F.C. - 01 38 00 01 82
2, rue Saubert - 49100 Cadenay
ROCAM - 01 30 25 76 76
7, rue Zola - 95100 Sarcelles

contractés par la SEM. De son côté, la Région avait décidé de subventionner les opérations, mais sans entrer dans le capital de la SEM. Celle-ci est donc restée quasiment inactive, les rares réalisations concrètes ayant été portées par les communes qui se sont constituées en communauté de communes depuis le 22 décembre 1997.

Dans le Mantois où l'absence de structure d'aménagement se posait dans des termes voisins —pauvreté des communes, parc social réparti entre de multiples bailleurs— mais où l'intercommunalité fonctionnait déjà dans le cadre d'un district, le choix retenu a été différent. La structure créée a pris la forme d'un Établissement public d'aménagement, adossé à l'EPA de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Cette parenté entre les deux organismes et la participation de tous les financeurs au conseil d'administration ont permis d'éviter les difficultés rencontrées dans le cas précédent.

Autre configuration, autre mode d'organisation à Aulnay-sous-Bois : la présence conjointe d'une municipalité disposant de moyens financiers et humains significatifs et d'un bailleur fortement engagé dans le projet (le Logement français) a permis d'engager le processus sans créer d'opérateur nouveau. Enfin à Argenteuil, une commune importante (la quatrième de la région par sa population) disposant de sa propre SEM, offrait en apparence toutes les garanties pour que la phase opérationnelle s'engage sans difficultés. Pourtant, la fragilité des

comptes de la SEM et de la commune elle-même semblent aujourd'hui dissuader les établissements de crédit à accorder les prêts nécessaires au lancement d'opérations dont le coût est pourtant théoriquement couvert par des subventions à venir. L'absence de trésorerie risque d'entraîner un enlisement du projet.

Ces exemples montrent qu'il n'existe pas dans l'absolu de structure plus pertinente qu'une autre pour assurer le succès d'un tel projet. De ce point de vue, ni les innovations juridiques de la Loi d'orientation pour la ville, ni celles du Pacte de relance² n'ont apporté de changements significatifs. Les questions majeures tournent plutôt autour de la constitution de la structure de pilotage, qui revêt une dimension politique, le choix de l'équipe de projet, et l'articulation du financement et de la couverture des risques qui peuvent s'accommoder de modes opérationnels variés (SEM ou EPA).

Chiffrage du projet, contrainte budgétaire et appréciation du risque

La démarche de projet telle qu'elle a généralement été conduite mettait l'accent sur la recherche de l'image du quartier dans dix ou quinze ans. Ce qui a tout d'abord entraîné un débat indispensable sur les moyens à mobiliser pour parvenir à des changements notables. Mais ce débat a souvent pris un tour académique ou débouché sur des palabres infinies mettant crûment à jour l'indécision des financeurs. Ceux-ci hésitaient légitimement à s'engager dans des opérations dont on leur expliquait par ailleurs qu'elles ne porteraient des fruits que lorsque l'on aurait réussi à y consacrer 300 millions de francs ou plus... Alors qu'auparavant l'unité de compte pour les aides publiques

La démarche du GPU vise à transformer radicalement la physionomie urbaine... économique et sociale d'un nombre restreint de quartiers en y concentrant des moyens imposants.

E. Benugre/Aurif



(2) Voir le titre III de la loi du 14 novembre 1996 instaurant notamment la possibilité de créer des établissements de restructuration commerciale.



B. Gegout / MédiaRégion Iaurif

mobilisées lors d'intervention dans ces quartiers dépassait rarement la dizaine de millions de francs.

Les partenaires prenaient également conscience à cette occasion que le financement de nombreuses composantes des opérations posait des problèmes juridiques délicats, en particulier lorsqu'il s'agissait d'intervenir sur des espaces privés (copropriétés, espaces commerciaux...). Comment dans ce cas assouplir les règles traditionnelles d'intervention tout en respectant la réglementation s'imposant aux collectivités locales ? L'exemple des GPU décrits dans les pages suivantes illustre bien la complexité de ces questions et les innovations qui ont dû être imaginées pour y répondre.

L'inscription des crédits destinés aux GPU dans le contrat de plan État-Région offrait une garantie de nature à rassurer les différents partenaires du projet, et cela a en effet puissamment contribué à donner une crédibilité à cette politique. Pourtant, d'autres incertitudes sur l'avenir et l'appréhension des risques attachés à ces opérations complexes ont freiné les ardeurs initiales. Plusieurs types de risques plus ou moins présents selon les sites peuvent être distingués :

- Le risque commercial qui occupe les esprits chaque fois que le projet comporte des acquisitions foncières suivies de revente une fois le site revalorisé (à Grigny ou à Clichy-Montfermeil). Un risque d'autant plus ressenti que le marché immobilier a connu depuis le début des années 90 un profond marasme. De ce point de vue, l'un des objectifs initiaux des GPU, «redonner une valeur économique au quartier», semble avoir fait long feu. De même l'association de partenaires privés à la démarche n'a pas à ce jour porté beaucoup de fruits ;



- Le risque technique a également été très présent dans les débats. Certains projets ont prévu en effet des interventions complexes sur le plan technique (perçement de dalles, réaménagement de volumes complexes...) ou sur le plan juridique (remembrement de copropriétés, indemnisation ou rachat de locaux commerciaux...). Ce qui laisse planer un doute sur le coût final de l'opération ;

- Le risque lié au morcellement du temps politique. Les changements majeurs d'orientation politique pouvant intervenir au gré des élections sont également perçus comme un aléa important lors du lancement d'une opération. Surtout lorsque celle-ci doit se dérouler sur dix ou quinze ans ;
- Enfin, les risques de changement de l'environnement socio-économique du quartier font aussi partie des facteurs d'incertitude. Il peut s'agir de la création inopinée d'un centre commercial qui viendra concurrencer celui que l'on s'efforce de revitaliser (exemple de Clichy-Montfermeil) ou encore du report de la réalisation d'une infrastructure de transport en commun devant assurer une meilleure desserte du quartier.

(3) Cf. l'appel à projet «Partenaires pour la Ville.

À vouloir appréhender et maîtriser tous ces risques, les GPU sont restés quelques temps dans une phase d'immobilisme, favorisée par la difficulté à donner forme à un projet fédérateur. Les difficultés de communication et de prise de décision internes aux services de chaque partenaire ont également pesé dans ce sens. En effet, l'ébauche d'un partenariat entre État, collectivités locales, bailleurs n'effaçait pas pour autant les cloisonnements entre services, ni l'opposition traditionnelle entre chefs de projets ayant une vocation fédératrice, et responsable de services sectoriels.

Pour donner aux habitants un premier signe d'engagement du processus, et ne pas laisser s'échapper les crédits mis en place, les premières opérations financées ont en fait plus souvent porté sur d'anciens dossiers parfois marginaux que sur des composantes stratégiques du projet. Mais cette tendance s'est infléchie, des moyens complémentaires et des aides nouvelles ont été mis en place : PIC-Urban et les financements européens, les Zones franches urbaines (ZFU) et leurs exonérations fiscales. Cette combinaison de moyens financiers et fiscaux a souvent donné un élan nouveau à certains grands projets.

Vers une réelle démarche participative ?

Il n'existe pas, en somme, de forme juridique miracle assurant le succès de l'opération. C'est avant tout l'affaire d'une équipe, d'une osmose entre élus, acteurs locaux, techniciens, d'une dynamique à faire naître. Pour y parvenir, il est nécessaire d'inventer de nouvelles modalités de prise de décisions collectives et de pouvoir dépasser ainsi certains aspects trop procéduriers qui paralysent l'avancement des projets. Cet effort concerne tous les acteurs, mais en particulier l'État et la Région, principaux financeurs. De même qu'il reste à inventer une véritable expertise pour le management de tels projets, il reste à mettre au point des procédures permettant d'engager rapidement les fonds publics tout en s'assurant de leur bon usage. Cela suppose d'être capable de mobiliser ces fonds dans des conditions compatibles avec la nouvelle donne de l'aménagement.

Or, les caractéristiques des opérations d'aménagement ont profondément évolué ces dernières années. Elles se caractérisent par une gestion beaucoup plus aléatoire, du fait de l'imprévisibilité de la conjoncture qui implique de définir tout d'abord des objectifs stratégiques acceptés par l'ensemble des partenaires. Et d'éviter de définir et de figer le projet de manière théorique. Cela suppose enfin de mettre en place une gestion apte à saisir les opportunités sans pour autant verser dans l'addition d'opérations sans lien clair avec les objectifs et dont la finalité réelle serait d'assurer la consommation des crédits.

Cette évolution est-elle possible pour les GPU ? Il faudrait pour cela rompre avec certaines pratiques telle que le concours comme mode de définition du projet, ou le partage égalitariste d'une enveloppe budgétaire entre les sites retenus, indépendamment l'ampleur des problèmes à résoudre ou des actions à engager.

(4) Voir à ce sujet l'article sur les Zones franches urbaines page 103



C. Lebon / Médiathèque Iaurif



... et une prise en compte des besoins quotidiens des habitants

Le succès futur des GPU passe également par un élargissement du sens donné à ce concept. À trop mettre en avant la dimension «aménagement» du projet, on bute sur plusieurs écueils. Le premier est le décalage entre les annonces de changement et les évolutions réellement perceptibles par les habitants. Et ce en raison de la longueur, de la faiblesse, voire de l'absence de réponses apportées aux problèmes sociaux ou aux aspects concernant la vie quotidienne des résidents des quartiers concernés.

C'est pourquoi, de plus en plus de responsables locaux prennent conscience de la nécessité de retrouver une triple dimension dans le projet.

- L'élaboration d'une stratégie de gestion des problèmes sociaux qui peut avoir des effets à court terme.

- Une intervention coordonnée de la gestion urbaine afin de remédier rapidement à certaines carences pesant sur la vie quotidienne des habitants et dont les responsabilités sont partagées (rôle de l'ensemble des acteurs locaux, commune, bailleurs, prestataires de services...) [5].

- Le projet d'aménagement enfin qui doit être porteur d'une transformation en profondeur du quartier.

Ainsi rééquilibré, le partenariat prendrait un sens nouveau permettant de dépasser le débat traditionnel entre financeurs, opérateurs et gestionnaires locaux et en situant mieux les responsabilités de chacun. En rendant possible la prise en compte des aspirations immédiates des habitants en se donnant des objectifs de qualité des services urbains, il rendrait crédible le processus de revalorisation du quartier et la naissance d'une démarche participative, toujours évoquée, mais souvent théorique.

(5) Voir «l'aménageur urbain face à la crise de la ville» aux éditions de l'aube - janvier 1997.

BIBLIOGRAPHIE

- [1]. «Les grands ensembles : bientôt des quartiers comme les autres», O. Piron (rapport pour le ministre du logement, avril 1990)
- [2]. Rapport de mission sur «Les Grands projets urbains et la politique de la ville» A. Pollet, F. Werner et G. Cerruti (1992).
- [3]. «Les obstacles aux mutations urbaines des grands ensembles», B. Mora et F. Winter, Supplément Habitat n°5 aux Cahiers de l'aurif, mars 1993.
- [4]. «Une nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, une nécessité pour transformer les grands ensembles HLM», Jérôme Gorisse, Thèse de l'ENPC, juin 1994.
- [5]. «La conduite du développement social urbain ; une réflexion sur le rôle et l'organisation des acteurs», GIE Villes et Quartiers, mai 1995.
- [6]. «Maîtriser les opérations complexes», M. Sauvez, Études foncières n°75 juin 1997.
- [7]. «Opérations complexes et réalités foncières», A. Givaudan, Études foncières n°77, décembre 1977.
8. Plan Développement Solidarité de la CDC.
- [9]. «Politique de la ville : 20 ans de procédures et de débats», C. Lelévrier, Supplément Habitat n°17 aux Cahiers de l'aurif, avril 1997.
- [10]. «Démolir les grands ensembles... Et après ?», C. Lelévrier et F. Pichon-Varin, Supplément Habitat n°13 aux Cahiers de l'aurif, décembre 1995.
- [11]. «Demain, la ville», Rapport présenté par J.P. Sueur, février 1998.
- [12]. «Les Grands projets urbains dans la politique de la ville - Bilan évaluation», Délégation Interministérielle à la Ville, janvier 1998.
- [13]. Colloque «Vivre la ville», organisé par la Caisse des dépôts et consignations à l'UNESCO le 19 janvier 1999.



à. Gegauff/Médiathèque Iaurif



Large-scale Urban Projects, from concept to practice... A long road

Gérard Lacoste
Head of projects
laurif

The idea of the Large-scale Urban Project (Grand projet urbain - GPU) took shape during the '80s. It was already at the heart of the work of the "Banlieues 89" task force of Roland Castro and Michel Cantal-Dupart, set up in 1983 and with aimed at dealing with the difficulties which urban regeneration was encountering in the whole arena of city politics. Then in 1989 Yves Dauge, Interministerial Commissioner for Cities, made use of the experience of the «*Démocratie*» district at Vénissieux and established the Large-scale Urban Projects, or GPU.

The aim of this initiative is the radical transformation of the urban, economic and social features of a small number of districts by concentrating considerable resources on them. The idea is to stop thinking simply in terms of rehabilitation, as in the numerous programmes for District social development (Développement Social des Quartiers - DSQ), and to "make the district part of the city once more".

Working groups came and went, and experimental sites proliferated. At successive meetings of the Interministerial Committee for Cities (Comité interministériels des villes - CIV), a dozen areas were selected to benefit from this emerging procedure. The national and regional governments involved subsequently came to an agreement to provide for these operations in the Plan Contracts signed in 1994, thus concentrating their financial efforts. Many hundreds of millions of francs were thus earmarked for the in-depth transformation of these symbolic areas.

It remained to design the projects for district transformation, and to get the various bodies involved - local government, government offices, social landlords, other sources of finance, inhabitants - to accept them and make them work. It is this design and implementation process that concerns us here.

The initial impetus

Public authority initiatives aimed at improving living conditions in the large housing complexes, originate at the end of the 1970s with the deliberations of the "Habitat and social life" group (HVS). Their implementation, began experimentally with the first HVS operations and then really took off with the Plan Contracts of 1984 and 1988. The number of sites that received assistance increased throughout the period, which gave this DSQ policy a new dimension, but also took away some of its particular, special impact.

When riots erupted in 1990, people began to ask whether present arrangements were working. There were many criticisms, partly that the resources deployed were inadequate and too thinly spread, but also that the way the problems were handled was too local in character, whereas the causes went beyond district scale. The time for change had arrived, and one of its features was the creation of a Ministry for Cities and the passing of a number of laws which provided for greater mutual assistance among local authorities in financial terms, and for increasing their obligations in terms of social housing: the Loi Besson, the creation of the Urban Solidarity Fund (Dotation de solidarité urbaine - DSU), and the General Law on Cities (Loi d'orientation sur la ville - LOV).

To explain: the LOV aims to enable these urban districts to develop and become integrated with the cities, by seeking:

- To get local government communities to come up with an expression of political will and a formal project in the shape of a "reference programme";
- To promote diversity of activity and inward investment by the use of business rates 'holidays';
- To adapt land tenure arrangements and forms of ownership so as to facilitate construction and the development of the built-up environment

This, together with the appearance of the city contract procedure, is the background against which the idea of Large-scale Urban Project (GPU) took shape. It allowed the State to declare a new resolve and demonstrate its concern for concentrating resources where their use would meet with the most widespread agreement, so as to face criticisms of "sprinkling the money far and wide" which arose from the proliferation of DSQ sites. The idea also met with the approval of the local authorities whose areas had been chosen for the experiment, —for they

saw this promise of resulting financial assistance as a fair recompense for the damage caused by the kind of town planning thought out and practised when the State had been all-powerful.

The other objective of the GPU was to restore economic value to the some declining urban districts, so as to attract firms there. The aim was three-fold: to expand local employment, to increase the long-term tax base, and to help restore the dynamism of areas which were currently losing it. In 1990, when the housing market was flourishing and the price of every little piece of land was rocketing up, this did not seem unattainable. At that time, the economic potential of the districts was thus taken into account as one of the criteria for selection among candidates for GPU status. Later on, the operation of transforming the housing estate, having been kick-started with the use of public funds, was to have found its own equilibrium, once the upward spiral of values had got into gear. A. Pollet, who was responsible for GPUs at the Interministerial Commission for Cities, considers that four criteria were then applicable in the choice of sites: the need for urgent action, the low cost of land, the existence of a formal plan, and the explicit agreement of the local elected representatives. The areas were in fact chosen in an ad hoc fashion which was not made transparent and which followed no exact plan. No procedure was established to make sure that the conditions that had earlier been set out were in fact met. On 9 July 1991 the first meeting of the Interministerial Committee for Cities (CIV) designated the first three sites of operation: Clichy-Montfermeil, Vénissieux and the Val Fourré at Mantes-la-Jolie. A second meeting on 3 March 1992 added the sites of Argenteuil (Val d'Argent), Marseille (Northern Districts), Tourcoing (Quartier de la Bourgogne) and Gennevilliers (Quartier du Luth). Seven other sites were subsequently added to these.

Out of these fourteen sites, nine belong to the Ile-de-France. To give some idea of sizes, we may observe that they have today over 160,000 inhabitants, which is the equivalent of such towns as Lille, Toulon or Grenoble; also of the new town of Cergy-Pontoise. They live in some 50,000 households, mostly social housing; this amounts to some four or five year's worth of social housing construction in the Ile-de-France region.

The striking diversity of local situations

The GPU thus quickly got away from the experimental character given to it in 1992: the original idea had been for it to be an exceptional procedure. In retrospect, the most striking thing about the fourteen sites chosen is the extreme diversity of local contexts, whether we look at the geographical situation of the district, the involvement of the city in the project, or the nature of the

(1) CIV [Interministerial Interdepartmental Committee for Cities], 22 February 1994

housing stock..... Some GPUs are embedded in the city, sometimes right next door to geographic districts in which the housing market is still active — which is quite an advantage in terms of the stated objective of “restoring economic value to the district” — while others are completely isolated, on the edge of the built-up area.

In the case of some sites, it is the city which has been foremost in providing the initiative, in the pursuance of a plan laid down beforehand; in other cases the initial impetus comes rather from the central government, followed by the local bodies without much enthusiasm of their own. Of course there are in-between situations, less clear-cut, where most often both of these partners share a common intent, but with no clear plan at the outset. The capacity of each of these cities to play a part in the process, the technical and financial resources they have available to shape the project: these also vary widely.

Furthermore, among these aspects of uniqueness, we should mention the inter-communal GPUs, extending over more than one local authority area. Some make use of existing structures, such as in the Mantes area; others on the contrary had no real co-operation arrangements to build on, at least to start with, as at Clichy-Montfermeil. Saint-Denis, Aubervilliers and La Courneuve provide an illustration of an artificial grouping whose logic it is hard to make out at all.

The chosen sites vary also in the kind of accommodation which makes which making up the housing stock. In the most frequent case the boundary of the GPU coincides with that of a large block or blocks of social housing operated by one or more landlord bodies. But there are exceptions to this rule, such as Clichy-Montfermeil, where the district consists above all of co-ownership properties in difficulties; and this kind of housing is present at Mantes as well, and at Grigny. At Aubervilliers, the boundary of the GPU covers mostly an old town pattern, where ancient dwellings are found next door to small industries or business premises.

Finally, even if the degree of integration in a city, the make-up of the project area and the nature of the housing stock vary so markedly, these districts in fact indeed only have one common feature: the size extent of the social problems that their inhabitants face.

The project: a difficult gestation

Nevertheless, in 1994, at the start of the Plan Contract which made the GPU official as the main thrust of urban policy, all these cities found themselves faced with the same question and the same agenda: how to design a project which would “change the image of these districts so that they can be made part of the city once more, by means of urban improvement and the development of the local economy. Action is needed on town planning, housing, jobs, transport and public services.”.

Virtually all these elements were on the agenda for each of the consultation processes launched to carry out the GPU concept in practice. These consultations took various forms: multiple studies undertaken by the cities or by government departments and then brought together by a project team; more general co-operation begun after consultation.

At this stage the object was to define the project, to provide a “vision of the future image of the district”, to identify those operations which would together give rise to its transformation. It seemed that the time was past for analysing the mechanisms that had produced the present situation, the concentration of social and economic problems, the inadequacies in the district's management: this was supposed to have been done prior to the site's qualification for GPU status. Moreover, these districts had generally benefited from earlier urban policy initiatives, with the result that the traditional panoply of operations — building rehabilitation, creation of local jobs/public amenities — had already been brought into play.

In the face of a complex and unresolved problem, it was thought to find a remedy in the size of the operation called for, or the symbolic character of an action: the demolition of buildings at Gennevilliers, the covering of a motorway section at Aulnay; the creation of a town centre at Grigny, or a new road to break up a ‘ghetto’ enclave at Clichy-Montfermeil..... In this way, the “solution” was put forward before the problem had been analysed. Another source of solutions was looked for from a happy choice of team, and the process of tendering for design of an urban project began.

Competition, the guaranty of of a new approach?

The tendering approach to project-building was the subject of considerable debate, and its advocates and detractors were evenly matched. It does have a number of evident advantages, not least that it can free the imagination of the players involved in the process. If the suggestion of an innovative solution for a certain problem comes from someone outside the local arena, this can also act as a kind of mediation between players. And it should ideally give some coherence to the activities undertaken. But in this particular context, the tendering process has run up against particular difficulties, and also runs the risk of letting things slide.

First, the difficulties. These arise partly from the fact that in the case of GPU there is neither one unique manager of the work nor one unique source of finance. The designer is of course at liberty to take no notice of this, and think up his scheme in the abstract, as if for submission to an all-powerful authority; but this method may lead to a certain mismatch between plan and practice..... One by one, various financial constraints and social questions may be left out; the “management” aspects of the district are frequently dis-

regarded, as well as the time schedule for the project, while the focus is on the final image of the part of town in question.

During the first years after their launch, a number of GPUs were put out to tender in this way and the winners were often well-known town planners: which meant that town planning was often emphasised over the project's social dimension. The designers were able to give their imagination free rein, or conduct their researches on the basis of preconceived recommendations by their team leader(s) who attributed the difficulties of the locality to one particular cause or other (‘ghetto’ situation, population density judged excessive...e...).

Covering over the motorways, or demolition of buildings to make new access roads to open up the district and make it less of a ‘ghetto’, were thus presented as indispensable features in many GPUs. (Aulnay, Gennevilliers, Grigny, St Denis, Clichy-Montfermeil...), and this led in many cases to unrealistic projects. Not many of these have actually begun implementation yet; the only exception is the case of St Denis, for reasons that everyone knows (construction of the stadium, Stade de France). A recent opinion survey moreover has shown that the districts' inhabitants attach greater value to the improvement of day-to-day organisation of their surroundings than to these great engineering works.

In practice, this work has had the effect of contributing to the high-flown announcements about the revolutionary changes the district was going to see and the millions of francs that were going to be poured in, rather than of making the changes happen any faster.

It has also, here and there, managed to nourish a bitter dispute between local and central governments concerning the right level of financing that should be applied to make the project a success. The tenders were not in general arranged in terms of any particular financial constraint; and first estimates, which anyway are difficult to acquire on the basis of preliminary sketches, often used to be higher than the amount of public funds that could be made available.

This way of proceeding with the project has produced other problems, too. Lack of sufficient collaboration between designers and the local players (local government, landlord bodies, associations, businesses.....) would often make it hard to progress from an image of an urban landscape to the scheduling of the first concrete steps to be taken.

Alongside this difficulty in taking the first steps to put the GPU into practice, publicity for the project was continuing to increase, and there was an ever more glaring rift between expectations raised by announcements and the degree of practical implementation, — the real situation on the ground.

In short, two years after their official launch, the GPU were stuck at the stage of virtual projects; the urban framework was still getting worse, and the social indicators were revealing an even greater progressive impoverishment of the population.



The setting up of steering structures

The electoral timetable, with municipal elections due to take place less than a year after the confirmation of the GPU sites in the Plan Contract, was not very encouraging for a quick start to operations. The season was ripe rather for announcements than for concrete action. What is more, the same pattern (of Plan Contract followed within the year by municipal elections) is going to recur. But once the 1995 elections were out of the way, the process got quicker.

The various players began to have closer contacts to try and evolve a collective project management, which still had to be organised and promoted, with new ways of working. In the interval everyone had understood that no one player would be able to transform a district in isolation. The number of bodies making up the project made necessary a widespread partnership, to deal with the diversity of activities that would be needed: improvement of public spaces, housing renovation, reinvigorating businesses, creation of resources and premises for activities. But also the adaptation of resource management methods, housing allocation policy, social action..... On the other hand, no one player had the authority to intervene in all these domains, or the ability to finance the whole of the activities that would result. It was therefore necessary to build a collective project management, whose elaborating conditions have been well described by J.Gorisse and J.Touchefeu. These emphasise —among other things— the need for political alliance among the players involved, and the need for the GPU to be explicitly made part of a local authority plan.

This alliance was to take various forms; but one after another most of the sites saw charters signed which resulted in the setting up of steering committees or Public Interest Groups (Groupements d'Interêt Public —GIP)..... These are generally formed by association of the funding local authorities, but sometimes include also the Consignments and Loans Fund (Caisse des DépôtsDépôts —CDC) (Argenteuil) or the main landlord bodies (Aulnay-sous-Bois)

The second important point is the method of obtaining finance. This has turned out to be particularly tricky, in that the funds that can be made available come from public bodies each of which has its domain of particular interest and authority, its own rules for allocating funds and its own decision-making procedures. Their financial contributions, in short, are not the project's to do with as it will. What is more, the timetable of their deliberations and the degree of detail of their technical documentation are rarely the same. This is a problem for the mounting of operations with cross-agency financing. For the GPUs in the Ile-de-France, the signing of agreements that bind the various partners together has provided an outline solution. This agreement shows the operations that the steering committee has approved and the proposed means for the distribu-

tion of funding: each body then takes the decision to accord the project the financial aid that falls to its share, once the technical documentation is complete.

Third determining feature: the mobilising of the human resources needed for the project's management. As we have seen, there are many different aspects that must be covered in the organisation of projects like these, and they call for a range of skills and abilities which the existing structures may not be able to provide. The setting up of such multidisciplinary teams around a head of project has been the solution chosen in a number of cases (Clichy-Montfermeil, Mantes, Argenteuil, Aulnay-sous-Bois and Grigny). The project team is necessary, but not sufficient; it only really becomes useful if it can rely on a clear mandate from the steering committee, if it has the appropriate skills and resources, —and above all if its work can then be brought to fruition by agents with a real capacity to act on the ground.

It has also to respond to another challenge: it must be capable of creating a strategic vision of the project which clearly registers it as long term, but at the same time to bring quick signs of change, without which the project will lack credibility among the inhabitants.

Clients and contractors

The project concept referred to above implies basing action on a relevant diagnosis and drawing the most suitable strategy implementation are most suitable. But that does not mean that this process of an experimental nature. Urban projects in the social housing complexes, among many characteristics, share the distinctive feature of involving many different players, —all more or less strongly committed to the district and each harbouring intentions which correspond to their own particular aim. This may be the pursuit of full value from their stake there, or it may on the contrary be a planned disengagement from a site, which is perceived as too fraught with problems. They may have a declared desire to seek to recreate a social balance or, on the contrary, they may be using a marginalised housing stock specifically for the sheltering of tenants who are in the most precarious of situations... The project cannot fail to take notice of these different, often divergent, objectives. The team has to identify them with a view to integrating them or attempting to divert their thrust.

Furthermore, depending on the GPUs, the concrete realisation of the project is linked either on to multiple actions shared out among a number of agencies, (each of which is given the task of carrying out a specific operation or activity), or to a strong and symbolic act from the town-planning higher authorities, —which none of the former individual agencies would have been able to undertake. The cases of Aulnay and Mantes described in the following articles give a good illustration of these two situations. In the first, the project team's role is of the utmost importance: to elucidate

the overall thrust of the project, then to co-ordinate the activities of the many different agencies, and to support them in mobilising the funding necessary to carry the operations through. In the second case, there is another precondition, which must be fulfilled if the project is to take off: a new agency has to be set up.

Mixed public/private corporations, or Public authorities?

There have been a number of answers to this question. At Clichy-Montfermeil, which for a long time had the status of a pioneer GPU, the initial choice was for the setting up of a project team with the task of making the preliminary studies, defining the project to be put before the political authorities. This team was then invited to convert itself into a 'mixed' (public and private) corporation. The poverty of the two local authority areas, the absence of a powerful social landlord owning the bulk of the land and buildings, the absence of any active development body in the neighbourhood which local authorities felt they could trust, in fact made it necessary to set up an ad hoc body. A mixed corporation (Société d'économie mixte — SEM) was therefore created, with a capital held of five million French francs by the State up to 40 % and the remainder shared between the town, and the Consignments & Loans Fund (Caisse des Dépôts dépôts et consignations).

Once this SEM had been set up in 1995, after wearisome negotiations with the Treasury, it remained to assign to it the necessary means of functioning, among other things the loan guarantees it needed. Now the local bodies did not have the necessary financial weight (and their position was already encumbered by their commitments to other satellite zones in difficulty); and for its part the State had no wish to be the sole guarantor of the loans taken out by the SEM. The Regional government, on the other hand, had decided to subsidise the activities but without becoming a shareholder in the SEM. The result was that this corporation remained more or less inactive, its few concrete achievements being carried out by the local authorities, which formed themselves into a Community of Local Authorities from 22 December 1997.

At Mantes, where the absence of a structure for town planning and improvement arose from a similar situation —poverty of local authorities, social housing stock divided among various landlords —but where inter-authority co-operation was already functioning within the framework of a 'district', the option chosen was a different one. The structure created took the form of a Public Planning & Improvement Authority (Établissement public d'aménagement —EPA), tacked on to the EPA of the new town of Saint-Quentin-en-Yvelines. This relationship between the two bodies, and the presence of all the fund-holders on the management board, enabled this body to avoid the difficulties met with in the previous case.

At Aulnay-sous-Bois a different situation led to another form of organisation: the presence of both a municipal authority with considerable resources in finances and staff and a landlord heavily committed to the project (Housing France —le Logement français) made it possible to proceed without having to create any new agency. Lastly, at Argenteuil, a large local authority (fourth largest population in the Region) with its own SEM, appeared to offer every assurance that the operational phase would get under way without difficulty. Nevertheless the fragility of the SEM's finances and those of the local authority itself seem today to be discouraging lenders from advancing the loans needed to launch operations even though their cost is, in theory, covered by subsidies to come. The absence of funds may yet bring the project to a position of stalemate.

These examples show that there is nothing absolute about the most appropriate structure for ensuring the success of such projects. From this point of view neither the legal innovations of the General Law on Cities (Loi d'orientation pour la ville), nor those of the Relaunch Boost Pact (Pacte de relance) have made any significant changes. The main questions issues rather focus on the constitution of steering structures (which has a political dimension), the choice of project team, and the proper arranging of finance and risk coverage. These can fit a variety of operational models (SEM or EPA)

Costing the project, budget constraints, and risk evaluation

Project activities as they have generally been carried out have primarily been concerned with what image the districts will have in ten or fifteen years' time. At first this gave rise to a quite necessary debate as to the means that should be mobilised to make significant changes. But this debate has often taken an academic turn, or petered out in endless waffling, which has cruelly turned the spotlight on the inability of the financing bodies to make up their minds. These actually had reason to hesitate before committing themselves to operations which they were being told would not bear fruit unless it proved possible to devote some 300 million francs to them, maybe more—whereas up till then, assistance to these districts from public funds had not often been more than a matter of ten million or so....

Those involved were also aware that on this occasion the financing of various components of the operations was posing tricky legal problems, —particularly when changes affecting private spaces were at issue (co-ownerships, commercial premises...) How were they to relax their traditional rules for intervention, while still respecting the regulations under which the local authorities operate? The examples of GPUs described in the following pages give a good illustration of the complexity of these matters, and the innovations they had to call forth in response.

The inclusion of credits earmarked for GPUs in the State/Region Plan Contract offered a guarantee that could be expected to reassure the project's various players, and this did indeed make a powerful contribution to the credibility of this policy. However, other uncertainties about the future, and apprehensiveness about the risks attendant on these complex operations tended to dampen the initial enthusiasm. Various types of risk can be identified, applying in varying degrees to the different sites.

- Commercial risk, which exercises peoples' minds as soon as the project includes acquisition of property with a view to resale later, once the whole district has risen in value (at Grigny and at Clichy/Monfermeil). This risk is all the more strongly felt because the property market has been badly stuck in the doldrums since the beginning of the 1990s. From this point of view one of the initial aims of the GPUs, "restoring economic value to the district" seems to be hanging fire somewhat. Similarly, the bringing in of private partners to share the effort has not always paid off to a great extent.
- Technical risk has been mentioned also in discussions. Some projects envisage operations which are technically complex (making holes in slabs, rearranging of complex masses...) or legally complicated (re-division of co-ownership properties, compensation or buy-back for commercial premises...). This results in nagging doubts about the final cost of the operation.
- Risks related to the political timetable and timescale. Major changes of political direction can occur as a result of elections, and are perceived as an element of uncertainty when an operation is launched: especially when the operation is to continue over ten or fifteen years.
- Lastly, there are risks involved in changes occurring in the socio-economic environment of the district, and these also add to the uncertainty. For instance, the unexpected creation of a shopping centre would come to rival another one that great efforts are being made to revitalise (in the case of Clichy-Monfermeil); or the postponement of the implementation of a public transport infrastructure that would provide better service for the district).

Because of the desire to evaluate all these risks and get them under control, the GPUs remained for quite a while in a state of immobility, which was aggravated by the difficulty of giving shape to such a 'federal' project. Difficulties of communication and decision making within each partner's departments generally worked in this direction also. This first attempt at a partnership between central government, local bodies and landlord bodies did not do away with departmental parochialism overnight, nor with the traditional hostility between the leaders of a 'federal' project and those responsible for individual sectors.

In order to give the inhabitants some first signs that the process was under way, and not to miss the credits avail-

able at the time, the first operations to be financed were in fact mostly based on earlier schemes, sometimes of secondary interest, rather than on the strategic elements of the projects themselves. But this tendency diminished; supplementary resources and new subsidies were put in place: PIC-Urban and EU finance, the Urban Free Zones (Zones franchises urbaines —ZFU)⁽²⁾ with their tax holidays. This combination of financial and fiscal resources often gave renewed impetus to some of the GPUs.

Towards a truly participatory effort?

There is, to put it briefly, no miracle legal formula for guaranteeing the operation's success. Above all, this is a team effort, an osmosis among elected representatives, local bodies, and experts: a dynamic that must be set going. To achieve this, new patterns of collective decision-making have to be devised, and some excessive red tape which paralysing the projects' progress must be cut. This effort involves all the players, but particularly so the central and regional governments, which are the main paymasters. There also remains the task of devising a truly professional expertise for management of this kind of project, and that of establishing procedures to enable public funds to be committed rapidly while still ensuring that they are properly applied. This requires a body capable of mobilising such funds under conditions compatible with the new deal in town planning.

Actually, the character of town planning operations has undergone a profound development in the last few years. They now feature a form of management that deals much more with the unexpected, since economic circumstances cannot be exactly foreseen. This evolution means a corresponding need to give clear definition at the outset to the strategic aims which the partners accept as a body; and another need, to avoid imposing corresponding fixed, theoretical definitions on the whole project. This implies, finally, the establishment of a management which is ready to seize opportunities which doesn't mean filling out the total bill with any operation that presents itself, even if it lacks any clear connection with the project's aims, just so as to make sure that a credit is fully used...

(2) See sect. III of the law of 14 November 1996, which among other things provides for the creation of bodies for commercial restructuring

(3) Cf. the invitation for the projects "Partenaires pour la Ville" [Partners for the City].

(4) On this subject see the article on Urban Free Zones (Zones Franches Urbaines)

Is it possible for the GPU to develop in this way? To do so, it would be necessary to do away with certain practices, such as competitive tendering as a way of defining a project, or a strictly 'equal shares' division of an overall budget among chosen sites, regardless of the size of their problems or the activities required.

Inhabitants daily needs taken into account

The GPU's future success also depends on a widening of the meaning of its concept. The 'town planning' aspect can be over-emphasised, which can result in a number of pitfalls. Firstly, there can be a time discrepancy between the announcement that change is on the way and the emergence of changes the inhabitants can actually see. This is due to the fact that solutions to current social problems, or results which touch the daily life of the residents of the district concerned, can be long in coming, feeble in degree, or even completely absent.

This is why those who are in charge of the projects on the ground are realising that three aspects of any project are essential:

- A strategy for handling social problems which can show results in the short term;
- Co-ordinated urban management operations to give a rapid remedy for certain deficiencies affecting the inhabitants' daily lives, where responsibilities are divided (among local players local authority, landlord bodies, service providers...);
- Lastly, the planning and improvement project, which is to bring about an in-depth transformation of the district.

Once this new balance has been found, the partnership could make progress in a new direction, going beyond the traditional debate among financial backers, operators and local management, so as to give a clearer map of the responsibilities of each. If the immediate aspirations of the inhabitants were given recognition, this would make the process of restoring value to the district a credible one, and give rise to the participatory effort which is so often called for, but so seldom achieved in practice.

(5) See "l'aménageur l'aménageur urbain face à la crise de la ville" [The town planner and the crisis of the city], published by Editions Editions de l'Aube/Aube - January 1997.

Le tableau de bord des Zones franches urbaines d'Ile-de-France

Christine Lelévrier,
Sociologue
Pascal Madry,
Économiste
Pascale Philifert,
Géographe
Iaurif

Plus de deux ans après sa mise en place, le dispositif de Zone franche urbaine (ZFU), issu du Pacte de relance, est au cœur d'un vaste débat dont la presse s'est abondamment fait l'écho. Ne laissant jamais indifférent, ce dispositif doit faire face à des prises de position contradictoires qui oscillent entre une remise en cause globale ou partielle, une défense inconditionnelle ou une perplexité critique.

Il s'agit bien plus ici, au travers du tableau de bord des neuf «ZFU» d'Ile-de-France, de suivre et de mesurer, grâce à un travail de partenariat (villes, préfetures, administrations...) et grâce à une série d'indicateurs, l'impact de ce dispositif et d'en analyser la complexité dans toutes ses dimensions (l'emploi, le développement local, le contexte social et financier...).

Les zones franches : un dispositif du Pacte de relance pour la ville

Les Zones franches urbaines (ZFU) sont un des dispositifs du Pacte de relance pour la ville en faveur des «quartiers en difficulté». L'objectif de ce Pacte, dont la loi est promulguée en 1996, est de développer l'activité économique pour diversifier les fonctions de ces sites celui-ci vise également à favoriser la création d'emplois au bénéfice de leurs habitants tout en continuant à agir sur les tendances qui renforcent l'exclusion et en intervenant sur tous les domaines d'action des pouvoirs publics : le logement, l'éducation, la sécurité, les services publics...

Cette priorité accordée au développement économique passe par de nouvelles mesures de «discrimination positive» appliquées à des territoires bien circonscrits. De ce point de vue, le Pacte de relance abandonne la logique d'agglomération qui prévalait avec les contrats de ville, pour revenir à des territoires d'intervention limités à l'échelle des quartiers.

Les modalités d'intervention préconisées par le Pacte reposent principalement sur des avantages fiscaux et sociaux pour les entreprises implantées ou qui s'implantent dans les quartiers, et sur l'incitation à l'embauche d'habitants par une majoration de ces avantages et la création d'emplois d'utilité publique (emplois de ville devenus les emplois-jeunes).

Le Pacte de relance identifie trois types de zone prioritaire sur l'ensemble du territoire national : les Zones urbaines sensibles

(750 ZUS), les Zones de redynamisation urbaine (350 ZRU), les Zones franches urbaines (44 ZFU). La nature et l'ampleur des aides sont proportionnelles aux difficultés des quartiers.

Le principe des Zones urbaines sensibles et des Zones de redynamisation urbaine a été arrêté par la loi pour l'Aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Mais ce n'est qu'avec le Pacte de relance qu'une dimension significative a été donnée à ce dispositif. Les ZUS correspondent aux «grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradés connaissant un déséquilibre accentué entre l'emploi et l'habitat», retenus dans le cadre de la Loi d'orientation sur la ville en 1993 et pour lesquels les villes étaient déjà autorisées à exonérer de taxe professionnelle les entreprises nouvelles.

Les ZRU forment un sous-ensemble des ZUS ; ce sont des quartiers aux difficultés particulières (taux de

chômage, pourcentage de jeunes et de non diplômés). Les ZFU forment à leur tour un sous-ensemble des ZRU. Elles correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les caractéristiques les plus dégradées en termes de chômage, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes concernées. Leur création a reçu l'agrément de la Commission européenne de Bruxelles le 23 avril 1996. C'est dans ces Zones franches urbaines que les mesures du Pacte de relance pour la ville sont les plus importantes. Les mesures d'exonération sont accordées aux entreprises de moins de 50 salariés. Pour les entreprises déjà installées, ces aides prennent effet à compter du 1^{er} janvier 1997 pendant une durée de cinq ans. Les entreprises nouvelles implantées entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001 bénéficient du dispositif également pendant



Les modalités d'intervention préconisées par le Pacte de relance reposent principalement sur des avantages fiscaux et sociaux pour les entreprises implantées ou qui s'implantent ainsi que sur l'incitation à l'embauche d'habitants par une majoration de ces avantages.

P. Madry/suiff



P. Madry / Iaurif

une durée de cinq ans, à compter de leur date d'implantation. Parmi ces mesures, celle relative à l'exonération de charges sociales est conditionnée par l'embauche d'au moins 20 % de résidents du quartier.

Les communes éligibles ont répondu à l'appel à projet du ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration et ont élaboré un dossier de candidature qui comprenait : l'analyse du site et de ses potentialités, une présentation des orientations générales du projet de développement économique, les actions envisagées dans le domaine social et urbain, les partenaires impliqués. Suite à ces «dossiers de candidature», des conventions ont été signées entre l'État et ces communes. Pour piloter ces actions, un coordonnateur local a été désigné par chacune des villes concernées.

De son côté, l'État a prévu la mise en place de Comités d'orientation et de surveillance, chargés d'évaluer les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires et leurs effets sur la zone franche. Présidés par le représentant de l'État dans le département, ils

comprennent les élus régionaux, départementaux et municipaux ainsi que les chambres consulaires et services de l'État concernés.

La volonté d'évaluer le dispositif ZFU

Dans le cadre du Contrat de plan État/Région en Ile-de-France, la nécessité s'est fait jour d'évaluer les effets des mesures engagées dans le cadre du Pacte de relance depuis 1996. L'Iaurif, appuyé par la Mission Ville de la Préfecture a donc réalisé un tableau de bord des neuf zones franches¹.

Ce tableau de bord a cherché avant tout à répondre à quelques questions centrales qui découlent des objectifs fixés par cette politique :

- Les mesures prises ont-elles des effets positifs sur le développement économique de ces zones ? Permettent-elles d'une part de maintenir des activités préexistantes à la zone franche et de renforcer leur dynamisme ? Sont-elles suffisamment incitatives d'autre part pour attirer de nouvelles entreprises ?

- Ces entreprises créent-elles de l'emploi et de l'emploi pour les habitants du quartier ?
- Les conditions sont-elles réunies pour que les entreprises à plus long terme restent et participent au développement local du quartier (offre immobilière et foncière, environnement, stratégies et viabilité des entreprises) ?
- Quels sont les coûts et flux financiers liés à ce dispositif ?
- Cette discrimination territoriale forte n'a-t-elle pas des effets pervers de délocalisation des entreprises voisines, source de difficultés économiques dans d'autres communes de la Région ?

Pour répondre à ces interrogations, le tableau de bord s'est appuyé sur trois démarches :

- Un contact direct avec les villes concernées ;
- Une exploitation des fichiers administratifs et statistiques existants pour produire une information homogène, actualisable et comparable d'un site à l'autre. Deux sources ont été retenues : le fichier Sirène de l'Insee qui fournit des données sur les établissements existants (taille, secteur) et les nouveaux établissements (activités, origine) et le fichier de la Direction générale des impôts qui fournit des informations sur les flux d'exonérations engendrés par le dispositif ;
- Des approches complémentaires (sources ANPE, CCI... et une enquête téléphonique auprès de 120 chefs d'établissements nouvellement installés en ZFU).

(1) «Tableau de bord ZFU», Iaurif, octobre 1998 et «Note rapide sur l'économie», mars 1998, et juin 1999.



B. Gegauif / Médiathèque laurif

9 ZFU en Ile-de-France : autant de situations particulières

Les sites «Zones franches» présentent bien sûr des traits communs. Ces zones ont en effet été choisies parmi les anciens quartiers de la politique de la ville selon trois critères importants : le poids de population (plus de 10 000 habitants), la pauvreté des villes et le niveau de chômage du quartier.

Des caractéristiques urbaines et sociales proches des grands ensembles

Les neuf zones franches sont avant tout des zones résidentielles d'habitat collectif, en grande partie des logements Hlm des années 60-70. La copropriété de Clichy-sous-Bois-Montfermeil est de ce point de vue un peu atypique. La plupart de ces

quartiers ont les caractéristiques liées à la conception et à la localisation de ces grands ensembles : éloignés du centre ville, plutôt enclavés par rapport à leur environnement par des voies ferrées ou des voies routières. Ces quartiers ont tous été retenus dans les opérations de Développement social des quartiers (DSQ) ou les contrats de ville. Quatre d'entre eux sont des sites intercommunaux.

Les caractéristiques socio-économiques des habitants sont aussi typiques des grands ensembles «en difficulté». Au recensement de 1990, 233 138 franciliens résidaient dans

les neuf zones franches d'Ile-de-France. Ces zones concentrent un peu moins de la moitié des habitants de la ville et en moyenne davantage de jeunes, de familles nombreuses et d'étrangers que le reste de la ville. Le taux de chômage y était deux fois plus élevé que dans le reste de la ville et atteignait 16,5 % en 1990 (la moyenne des DSQ en 1990 était de 15,2 %) et on trouve davantage de chômeurs de moins de 30 ans. Les différences se font surtout selon deux critères, les niveaux de formation — beaucoup plus bas dans les zones franches — et le type de qualification, à dominante ouvrière.

Données socio-économiques (1990)

| | Taux de chômage | Ratio ouvriers /cadres | % de sans diplôme |
|--|-----------------|------------------------|-------------------|
| ZFU de Bondy | 15,8 | 12,4 | 42,8 |
| Ville | 11,7 | 4,1 | 31,1 |
| ZFU de Champigny-sur-Marne /Chennevières-sur-Marne | 16,7 | 11,6 | 41,3 |
| Villes | 11,3 | 2,5 | 30,3 |
| ZFU de Clichy-sous-Bois /Montfermeil | 17,6 | 12,1 | 43,8 |
| Villes | 13 | 4,7 | 34,6 |
| ZFU de Garges-les-Gonnesse /Sarcelles | 16,1 | 5,1 | 36,2 |
| Villes | 14,2 | 4,1 | 34,6 |
| ZFU de Grigny /Viry-Châtillon | 17 | 7,5 | 39 |
| Villes | 10,3 | 2,8 | 26,4 |
| ZFU des Mureaux | 16,1 | 27,2 | 55,8 |
| Ville | 11 | 5,6 | 40 |
| ZFU de Mantes-la-Jolie | 15,7 | 16,8 | 49,4 |
| Ville | 12 | 5,6 | 40,8 |
| ZFU de Meaux | 14,9 | 11,3 | 38,4 |
| Ville | 11,6 | 4,3 | 31,9 |
| ZFU de Montereau | 18,6 | 22,6 | 50,8 |
| Ville | 14,7 | 8,5 | 43 |
| Moyenne ZFU | 16,5 | 14,1 | 44,2 |
| Moyenne villes | 8,2 | 4,7 | 34,7 |

Sources : INSEE - RGP 1990



*Les sites «zones franches» présentent
des caractéristiques communes
avec les anciens quartiers
de la politique de la ville :
poids de la population, pauvreté des villes
et niveau de chômage du quartier.*

R. Madry/Institut

Des villes aux faibles ressources

Ces zones ont également été choisies pour leur déséquilibre entre emploi et habitat et leurs faibles ressources. Les 13 communes concernées par des zones franches urbaines en Ile-de-France sont des collectivités pauvres fiscalement.

Leur potentiel fiscal par habitant en 1997 atteint 2 790 F, soit la moitié du potentiel fiscal moyen pour les communes de plus de 10 000 habitants d'Ile-de-France, et encore 25 % au-dessous de la moyenne observée pour les «communes DSU» (3 735 F). Les bases «Taxe d'habitation» (TH) de 1998 représentent en moyenne 5 350 F par habitant, soit 24 % au-dessous de la moyenne. À noter que Chennevières-sur-Marne se distingue par un niveau de bases TH sensiblement élevé : 8 730 F par habitant. L'écart est similaire pour la taxe foncière bâtie : 7 200 F en moyenne et 5 170 F pour les 13 communes (soit -28 %).

En matière de «Taxe professionnelle» (TP) les écarts sont beaucoup plus importants, soit moins 51 % en moyenne (5 800 F au lieu de 11 840 F pour l'ensemble des communes

de 20 000 à 50 000 habitants d'Ile-de-France en 1996). Cette appréciation globale recouvre de profondes disparités, entre Clichy-Montfermeil et Garges-lès-Gonesse qui disposent de moins de 4 000 F de bases TP par habitant et Chennevières, Les Mureaux et surtout Montereau dont les bases TP représentent plus de 12 000 F par habitant. Cette faible richesse fiscale induit une pression fiscale (des taux d'imposition) relativement élevée qui ne suffit cependant pas à procurer aux communes concernées les ressources fiscales nécessaires.

L'effort fiscal qui synthétise la pression fiscale pour les trois taxes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières bâtie et non bâtie), atteint 1,26 pour les communes ZFU d'Ile-de-France en 1997. Ce qui est supérieur de 50 % à la moyenne observée pour les communes de plus de 10 000 habitants d'Ile-de-France (0,82). Pour le produit fiscal enfin, les 13 communes ZFU d'Ile-de-France enregistrent encore des recettes de contributions directes inférieures de 20 % à la moyenne.

Des «environnements économiques» contrastés

Le grand ensemble en difficulté reste la cible du dispositif zone franche. Les activités existantes comme les conditions d'accueil des entreprises sont donc fortement corrélées à cette situation de départ.

Le tissu économique existant avant la mise en place du dispositif est majoritairement constitué de petits établissements de commerces et de services installés en «pied d'immeubles» ou dans les petits centres commerciaux de ces

quartiers. Parmi les 3 826 établissements installés en zone franche avant la mise en place du dispositif, 86,6 % d'entre eux avaient moins de cinq salariés et près de 70 % d'entre eux exerçaient une activité de commerce ou de services. Ces établissements représentaient 26 % de l'ensemble des établissements des villes concernées (d'après l'Insee).

Mais le tissu économique existant est varié d'une zone à l'autre. Le chiffre total de 3 826 établissements, varie de 97 à Montereau, à 1 031 à Sarcelles. Ces différences s'expliquent à la fois par la fonction du grand ensemble dans la ville et par les différences dans le découpage du périmètre.

La surface des zones franches varie de 57 hectares à Bondy à 359 hectares à Garges-Sarcelles. Le découpage du périmètre a pris en considération les possibilités d'accueil d'entreprises, intégrant parfois une zone d'activité voisine, des terrains en friche ou encore une partie de centre ville.

Huit communes disposent d'extensions foncières ou d'un tissu ancien en centre ville : Meaux, Montereau, Mantes, Grigny, Bondy, Clichy, Montfermeil et Garges. Mais à Montereau, il s'agit d'une réserve foncière de 7,2 hectares, tandis que Meaux compte à la fois une zone d'activités d'une dizaine d'hectares et 40 hectares de réserves foncières.

Sur une superficie totale de près de 1 700 hectares, les zones franches dégageaient au départ une offre disponible de 48 000 m² de locaux immobiliers mais également de 275 hectares de terrains.

Les conditions et potentialités d'accueil sont donc extrêmement diverses d'une zone à l'autre. Les établissements qui sont venus s'ins-

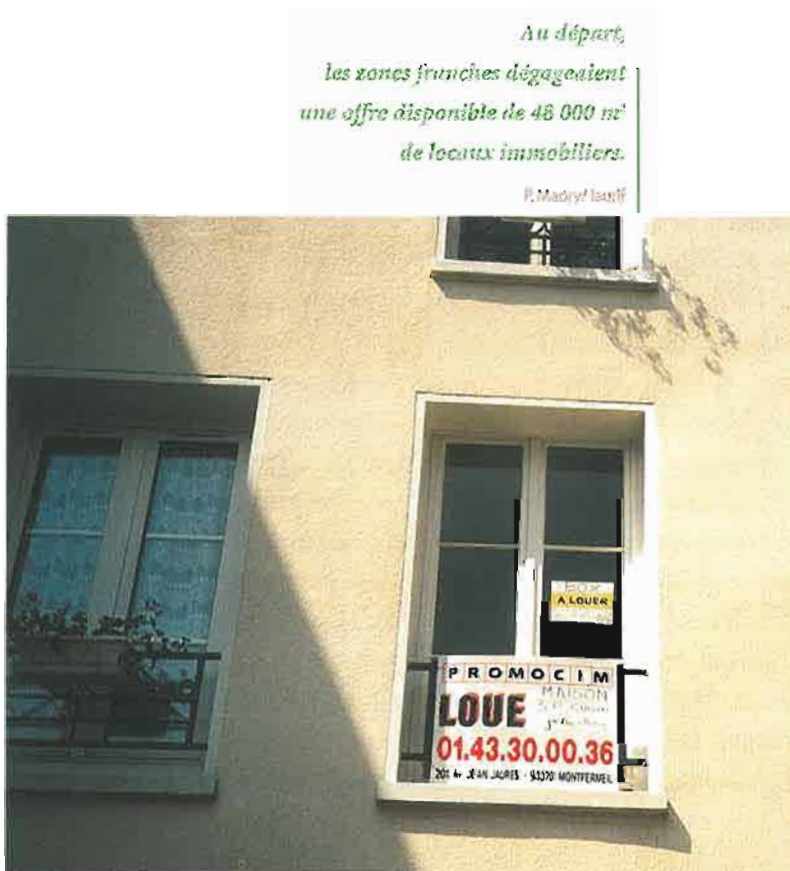
taller à Sarcelles sont allés d'emblée dans le centre des Flanades où se mêlent activités de services et de commerces alors qu'elles sont plus «isolées» dans le cas de Montereau. De la même façon, Bondy n'a pu répondre qu'à une partie de la demande dans la mesure où les possibilités d'accueil se situaient dans des zones en cours d'aménagement ou à aménager.

Lors de la mise en place de la zone franche, la ville ne disposait d'aucun immobilier, comme d'ailleurs les villes de Chennevières ou des Mureaux. À l'inverse, Garges a été davantage en mesure d'accueillir rapidement des entreprises très diversifiées car elle disposait immédiatement, d'une offre de locaux (23 000 m²) et de terrains (12 500 m²).

Les situations de départ des zones franches sont aussi extrêmement différentes selon leur localisation régionale. Certaines sont situées dans des secteurs «porteurs», bien desservis, où l'activité économique se développe. Les prix de l'immobilier et du foncier y sont plus élevés par rapport à la moyenne. Mais ces zones doivent être très attractives pour être en mesure de concurrencer l'offre environnante plutôt nombreuse. C'est le cas par exemple de Sarcelles, de Bondy ou de Champigny. À l'inverse, des villes périphériques comme Meaux, Montereau ou Mantes sont dans des secteurs moins attractifs où la demande est moins importante. Les prix y sont bas mais restent supérieurs à ceux proposés dans les zones d'activités des départements limitrophes du bassin parisien.

Par ailleurs, la zone franche est plus ou moins un enjeu dans le développement local selon le type de tissu économique de l'ensemble de la ville. Ainsi, le développement d'activités économiques n'a pas le même sens aux Mureaux, où l'Aérospatiale et les zones d'activités hors zones franches sont assez dynamiques, qu'à Grigny où le caractère très résidentiel de la ville est un réel handicap.

La dynamique des zones franches va donc s'avérer très différente d'une zone à l'autre. D'une façon générale, le développement induit par le dispositif a plutôt tendance à conforter le type de tissu économique existant.



**Part des transferts et des créations (en %)
des nouveaux établissements implantés en ZFU**

| | Nombre d'implantations | % créations | % transferts |
|------------------------|------------------------|-------------|--------------|
| Bondy | 67 | 59,7 | 40,3 |
| Champigny-Chennevières | 61 | 73,8 | 26,2 |
| dont Champigny | 43 | 76,7 | 23,3 |
| dont Chennevières | 18 | 66,6 | 33,3 |
| Clichy-Montfermeil | 235 | 73,2 | 26,8 |
| dont Clichy | 118 | 83,1 | 16,9 |
| dont Montfermeil | 117 | 63,2 | 36,7 |
| Garges-Sarcelles | 541 | 72,4 | 27,5 |
| dont Garges | 199 | 67,8 | 32,2 |
| dont Sarcelles | 342 | 75,1 | 24,8 |
| Grigny-Viry | 105 | 72,4 | 27,6 |
| dont Grigny | 92 | 70,6 | 29,4 |
| dont Viry | 13 | 84,6 | 15,4 |
| Les Mureaux | 57 | 63,1 | 36,8 |
| Mantes | 86 | 74,4 | 25,6 |
| Meaux | 127 | 69,3 | 30,7 |
| Montereau | 33 | 78,8 | 21,2 |
| Moyenne par ZFU | 146 | 71,6 | 28,4 |
| Total | 1 312 | | |

Sources : INSEE - SIRENE

Un dispositif attractif freiné par le manque de locaux

Globalement, les chiffres disponibles montrent une forte attractivité du dispositif ZFU. Ce dispositif favorise plutôt la création d'entreprises que le transfert. Mais la fragilité de ce tissu de petites entreprises nouvellement créées comme la raréfaction de l'offre de locaux et de terrains aux entreprises, rendent incertain le maintien à plus long terme de la dynamique lancée.

La ZFU incite plutôt à la création de micro-activités

En Ile-de-France, 3 000 entreprises environ, intéressées par une installation en ZFU, ont contacté les villes en 1997. La demande a été un peu moins forte en 1998 mais correspond davantage à de véritables projets d'implantation. D'après les données fournies par les villes, on pouvait estimer autour de 950 le nombre d'établissements nouveaux en 1997 avec un net infléchissement en 1998

où l'on a recensé seulement 400 créations. Mais cette estimation reste partielle, les villes n'enregistrant pour la plupart qu'une partie des installations, les entreprises pouvant traiter directement avec des bailleurs ou des propriétaires privés.

D'après le fichier Sirene de l'Insee, portant *a priori* sur l'ensemble des établissements, 1 312 nouveaux établissements se seraient installés en 1997 dans les neuf zones franches de la Région.

Ces données confirment également la prégnance des créations, tendance déjà repérée auprès des villes et largement confortée par l'Insee : près de 72 % de ces établissements sont des créations et non des transferts. Les transferts sont des transferts «de proximité». Autrement dit, les établissements viennent en majorité de la ville ou du département. L'enquête menée par l'Aurif auprès de 120 nouveaux établissements montre d'ailleurs que la proximité du domicile du chef d'établissement constitue le second motif d'installation en zone franche après les exonérations.

Les secteurs d'activités dominants restent, comme pour les activités existantes, les services (32,2 %) et les commerces (30,3 %), la construction (18,7 %) et le transport (11,7 %).

Si les données issues de l'Insee ne permettent pas de préciser la taille de ces nouvelles entreprises, les chiffres collectés par certaines villes confirment la prédominance de petites entreprises de moins de cinq salariés. Les établissements créés sont de plus petite taille alors que les transferts concernent d'abord des entreprises de plus de cinq salariés.

Secteurs d'activité des nouveaux établissements implantés en ZFU en 1997 (%)

| | Nbre étab. | Industrie | Construction | Commerce | Transport | Services |
|------------------------|------------|-----------|--------------|----------|-----------|----------|
| Bondy | 67 | 8,9 | 20,9 | 26,9 | 26,9 | 16,4 |
| Champigny-Chennevières | 61 | 8,2 | 19,7 | 41 | 14,7 | 16,3 |
| Clichy-Montfermeil | 235 | 9,4 | 19,1 | 35,3 | 8,9 | 25,8 |
| Garges-Sarcelles | 541 | 5,9 | 18,3 | 27,5 | 12,4 | 35,4 |
| Grigny-Viry | 105 | 8,6 | 20 | 21,9 | 11,4 | 37,9 |
| Mantes | 86 | 2,3 | 12,8 | 37,2 | 8,1 | 38,3 |
| Meaux | 127 | 5,5 | 22,8 | 28,3 | 3,9 | 39,2 |
| Montereau | 33 | 6,1 | 15,1 | 30,3 | 27,3 | 21,2 |
| Les Mureaux | 57 | 3,7 | 17,5 | 36,8 | 10,5 | 33,3 |
| Total | 1 312 | 6,6 | 18,7 | 30,3 | 11,7 | 32,2 |

Sources : INSEE - SIRENE

Cependant, en 1998, la nature des entreprises nouvellement implantées semble s'être modifiée (les entreprises de plus de cinq salariés sont plus nombreuses à s'être implantées) et on assiste à une diversification des types d'activités. Ainsi des entreprises issues du tertiaire qualifié s'implantent (informatique...).

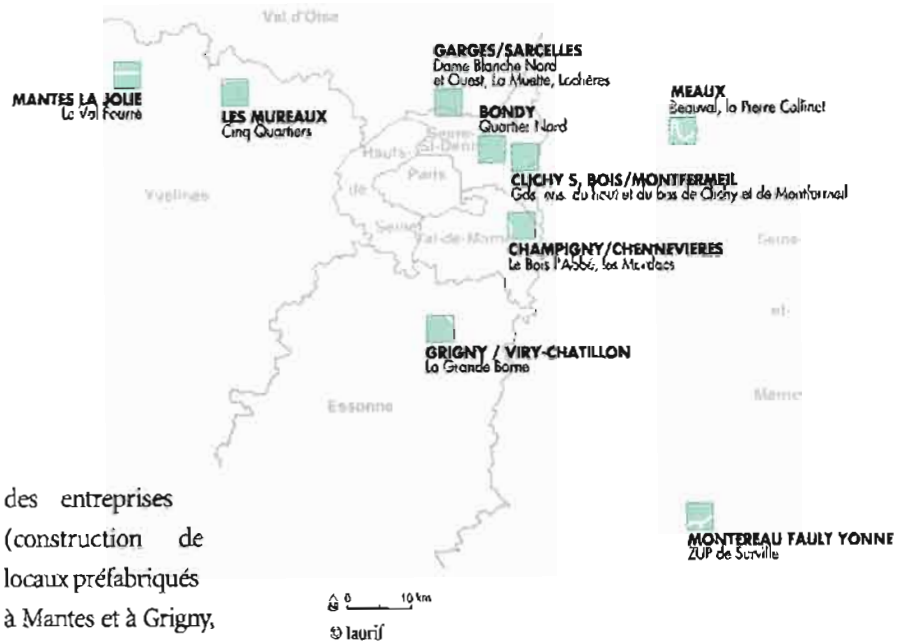
Une offre vite saturée et peu adaptée à la demande

Les locaux et terrains immédiatement disponibles ont été très vite occupés. Face à l'attractivité du dispositif ZFU, les villes ont toutes réagi à la «pénurie» d'offre ou à son inadéquation à la demande. Cette demande est bien sûr variable selon le type d'entreprise. Les entreprises de services cherchent plutôt des locaux «standard» de 50 m² à louer. Ce type d'offre, peu abondant, est très vite parti.

Les activités industrielles, ou de transports et de constructions, ont des besoins plus variés comprenant en particulier des locaux de stockage. Là aussi, l'offre existante n'est ni très adaptée, ni très évolutive dans le temps. Sont plutôt disponibles des terrains à vendre, ce qui implique un engagement à plus long terme pour les entreprises ou des aménagements afin de moduler cette offre.

Pour tenter d'adapter l'offre à la demande, les villes, en liaison avec les bailleurs et les propriétaires privés ont mis en œuvre trois types d'action : la transformation de logements en locaux d'activités (le fait de bailleurs mais aussi de particuliers qui ont installé leur activité à domicile ou ont loué une partie de leur pavillon), la construction de locaux mêmes provisoires permettant l'accueil immédiat

Les zones franches urbaines d'Ile-de-France



des entreprises (construction de locaux préfabriqués à Mantes et à Grigny, réalisation d'hôtels d'entreprises ou d'hôtels d'activités comme aux Mureaux ou à Clichy...) et la relance des opérations d'aménagement restées jusque-là en chantier (ZAC...). Un certain nombre de projets devraient voir le jour en 1999, et relancer la dynamique d'implantation d'entreprises.

La ZFU produit trois grands types d'effets locaux

Les tendances générales dégagées sur l'ensemble des zones franches sont contrastées d'une zone à l'autre. Le nombre d'établissements implantés en 1997 varie de 33 à Montreaux à 342 à Garges, et de 14 à Chennevières à 78 à Mantes en 1998. À elle seule la zone de Garges-Sarcelles a accueilli 40 % des nouveaux établissements. Meaux, Grigny, Mantes, Clichy, Montfermeil ont accueilli autour d'une centaine d'établissements, Bondy, Champigny, les Mureaux entre 40 et 80 sur deux ans... Ces résultats renvoient aux dynamiques

évoquées précédemment, liées au type d'offre et, en particulier, aux capacités de dégager une offre immédiatement disponible.

Si partout la proportion de créations est largement majoritaire, la représentation des secteurs d'activités est beaucoup plus variée d'une zone à l'autre.

Sans aller jusqu'à une réelle typologie, difficile à dresser à partir d'un nombre de sites aussi réduit et de situations aussi diverses, on peut néanmoins dégager quelques grandes tendances de développement. Ces tendances ne sont pas figées et peuvent bien sûr évoluer dans les sites selon l'offre. Mais au-delà d'une simple diversité, il semble que les dynamiques locales renvoient aussi à des positionnements régionaux et à des spécialisations qu'il faudrait sans doute analyser plus finement et corrélérer au type de bassin d'emploi.

En fonction de trois paramètres, l'offre, le profil des établissements existants et celui des nouveaux, on repère trois grands types de développement :

- «La création de petites activités de services et de commerces» plutôt en pied d'immeubles ou dans des locaux créés à cet effet. Dans ce cas, la taille des établissements est un peu inférieure à la moyenne. On trouve notamment beaucoup de créations par le chef d'établissement de son emploi à domicile. Ce développement est majoritaire dans les zones qui ont peu d'offres en dehors du grand ensemble, ou une offre qui n'est pas disponible à court terme. Des zones comme celle de Sarcelles, de Mantes, de Clichy et dans une moindre mesure des Mureaux illustrent assez bien ce type de développement ;

- «Le transfert d'activités industrielles, de transports et de constructions». Ce type de développement est surtout visible dans des communes qui accueillent traditionnellement ce type d'entreprises ou dans celles qui disposent d'extensions hors du grand ensemble. La taille des établissements est un peu plus diversifiée. Si la création reste majoritaire dans ces communes comme dans les autres, la proportion de transferts est légèrement supérieure à la moyenne des zones. Les zones de Grigny, de Montfermeil et de Bondy illustrent assez bien ce type d'évolution ;

- «Un développement très mixte» correspondant à des zones qui ont une offre plus diversifiée, au moins à court terme (locaux immobiliers et terrains, grands ensembles et zones d'activités).

Les zones de Garges, Champigny, Meaux et dans une moindre mesure Montereau relèvent plutôt de ce modèle. Il n'y a pas vraiment de dominante de type ou de taille d'établissements. Montereau se distingue toutefois par la part la plus forte de créations (78,8 %), parmi l'ensemble des zones.

En dehors de ces grandes tendances, les secteurs périphériques de l'agglomération se distinguent par l'origine des établissements transférés. Sur des sites comme Montfermeil, Mantes, Meaux et Montereau, les transferts sont très locaux. Les établissements viennent d'un autre secteur de la commune ou d'une commune voisine. À l'inverse, l'origine des établissements est plus hétérogène sur des zones plus centrales comme Bondy et Garges par exemple.

En 1998, le nombre d'établissements implantés varie de 14 à Chennevières à 78 à Mantes-le-Jolie.

B. Gergauff/Méthodologie laurif



Quelles perspectives d'emploi et de développement ?

Quatre effets restent beaucoup plus difficiles à mesurer : la création d'emplois, les cessations éventuelles d'activités, l'impact des mesures sur les entreprises installées avant la mise en place des mesures dérogatoires et enfin le maintien à long terme des entreprises sur le site. L'enquête menée auprès de 120 nouveaux établissements, les contacts avec les coordinateurs locaux des villes et les agences locales pour l'emploi permettent néanmoins d'éclairer quelques points.

3,6 emplois en moyenne par établissement

L'emploi transféré et créé reste difficile à apprécier dans la mesure où l'entreprise reste la source la plus fiable dans ce domaine en l'absence de sources officielles difficiles à obtenir (URSSAF...). Les chiffres de l'enquête réalisée par l'Iaurif auprès des nouveaux établissements sont avant tout à prendre comme des indications. Les 117 établissements ont amené 667 emplois dans la zone franche soit 5,7 emplois par établissement. 65 % de ces emplois sont des créations nettes, le reste étant de l'emploi transféré. Chaque établissement a donc créé en moyenne 3,6 emplois nouveaux. C'est au sein des établissements créés que la création d'emplois a été la plus forte : 4,1 emplois par établissement contre 2,9 pour les établissements transférés. Parmi ces emplois créés, 17 % correspondent à la création par le chef d'établissement de son propre emploi.

D'après cette enquête, 35 % de ces emplois créés ont profité aux habitants du quartier, seuil qui dépasse les 20 % prévus par la loi.

Toutes les villes n'ont pas estimé le nombre d'emplois nouveaux en 1997. Mais les quelques chiffres disponibles confirment à la fois les éléments de l'enquête tout en montrant la diversité des situations locales. Le nombre d'emplois nouveaux va de 122 à Montereau à 471 à Garges. Mais à Garges, moins de la moitié sont des emplois créés alors qu'à Montereau, 96 sur les 122 sont des créations nettes. L'agence locale pour l'emploi de Garges indique que 82 % des embauches ont bénéficié à des habitants de la commune. À Grigny, 75 sur les 150 emplois créés auraient bénéficié à des habitants de la Grande Borne en 1997. Ces nouveaux emplois ne seraient pas précaires. À 96 %, il s'agit d'emplois à temps plein et à 93 % de contrats à durée indéterminée. La majorité du personnel (62 %) travaille à l'extérieur. La présence de nombreux emplois de services et de transports l'explique en partie.



En 1998, les bases TP exonérées représentent 7 % des bases TP imposées des communes. Ce pourcentage est très important pour trois communes dont Clichy-Montfermeil (57 %).

R. Madry/ Iaurif

B. Gegauff/ Médiathèque Iaurif



Estimer le nombre d'emplois demanderait également de prendre en compte les emplois indirects induits par la présence d'activités économiques : la restauration entre autres, mais également la création de structures d'insertion autour des besoins des entreprises, en prestations de nettoyage et de sécurité par exemple.

Des incertitudes sur le maintien des établissements

La taille des établissements et la pénurie de locaux laissent entière la question de la pérennité du développement local. Les scénarios sur le long terme dépendent de plusieurs facteurs, au-delà bien sûr de la fin du dispositif. Tout d'abord, l'impact des mesures risque d'être plus faible que les entreprises ne l'avaient imaginé, compte tenu du type dominant d'établissements qui se sont installés en zone franche. Les petites entreprises qui se sont créées ne vont pas être très touchées par ces mesures. Elles paient peu de taxe profession-

nelle, pas d'impôts sur les bénéfices la première année et pas de charges salariales pour la plupart. La zone franche semble avoir joué un rôle de levier pour des projets de créations alors même que les effets réels des aides risquent d'être très minimes.

Quel que soit le type d'entreprises, les mesures d'exonération sont bien sûr leur première raison d'implantation sur le site, comme l'indiquent les témoignages suivants :

- Le responsable d'une entreprise de nettoyage de parcs informatiques, qui a créé six emplois nous a ainsi déclaré : « Sans ces exonérations, j'aurais rencontré beaucoup de difficultés pour accroître mon personnel avec l'activité. Les exonérations de charges m'ont permis d'embaucher et de rendre mes coûts de prestations compétitifs : je suis 30 % moins cher que mes concurrents ».

Certains chefs d'établissements perçoivent les aides comme indispensables au lancement de leur activité, d'autres comme le moyen

de se moderniser et anticipent en achetant de nouvelles machines. Les établissements transférés y voient l'opportunité de concrétiser un projet de développement (embauche, agrandissement de locaux...). Mais cet impact concerne surtout les établissements de plus de cinq salariés qui ont pu embaucher et avaient évalué les effets de la zone franche sur leur activité.

- Le responsable d'une entreprise de confection textile (six emplois) insiste : « Je vends mes pièces 60 F à l'unité. Le prix de vente est exactement égal au coût de revient. Si je vendais à ce prix, je ne gagnerais rien du tout. Grâce à la zone franche, j'économise 33 % sur les coûts de production. C'est grâce à elle que je dégage un bénéfice ».
- Le patron d'un garage automobile confirme : « L'activité, avant que je la reprenne, était tenue par deux personnes. Dans des conditions identiques de travail, j'ai pu, grâce à la zone franche, embaucher trois personnes supplémentaires ».

La taille des établissements et la pénurie de locaux laissent entière la question de la pérennité du développement local.

P. Madry / aurif



De plus, les mesures d'exonérations de charges, par exemple, sont soumises à des conditions assez strictes qui supposent entre autre que les salariés travaillent sur place. Certains chefs d'entreprises dans le secteur du transport par exemple, réalisent aujourd'hui qu'ils ne vont pas bénéficier de ces exonérations et commencent à parler de départ. Il est très difficile d'estimer un effet double, lié d'une part à la cessation d'activités (les créations ont une durée de vie très courte), et d'autre part au départ d'entreprises qui jugeront les mesures insuffisantes pour rester. Ensuite, l'inadaptation et la pénurie d'offres en locaux ne permettent pas aux entreprises ayant une activité en croissance, d'avoir des opportunités de développement sur place.

Enfin, les chefs d'établissements attendent pour beaucoup de conforter les marchés locaux avant de se prononcer sur des projets à plus long terme. La moitié des chefs d'établissements interrogés ont des projets de développement. Mais 12 % désirent partir ou cesser leur activité et un tiers sont incertains de leur avenir en raison de la fragilité de leur activité. Même si un établissement sur cinq a été victime de vols ou de vandalisme et 57 % ne se sentent pas en sécurité dans la zone franche, l'insécurité n'est pas un facteur très déterminant dans leur maintien sur la zone franche.

Compensations fiscales et dotations : un apport non négligeable

La présence de zones franches urbaines dans ces communes induit des exonérations spécifiques en matière de taxe foncière bâtie et de taxe professionnelle. En contrepartie, l'État verse des compensations fiscales à ces collectivités. Il n'a cependant pas été possible d'isoler ces exonérations et compensations de celles liées à la présence de Zones de redynamisation urbaine (ZRU) qui concernent le plus souvent les mêmes communes.

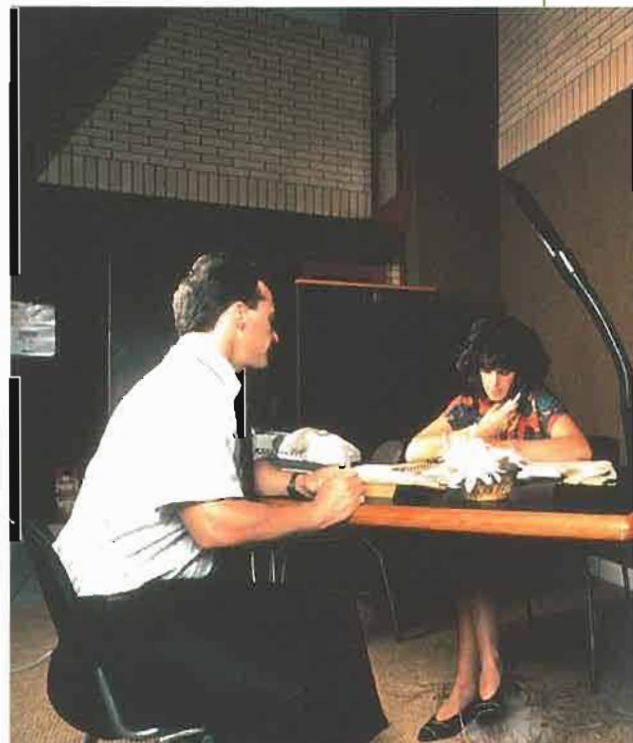
Les entreprises de la commune peuvent bénéficier en effet d'une exonération fiscale au titre de la ZFU ou au titre de la ZRU, en fonction de leur implantation géographique ou du nombre de leurs salariés.

En 1998, pour les 13 communes considérées, les bases TP exonérées représentent 7 % des bases TP imposées de ces mêmes communes. Ce pourcentage est très important pour trois communes : Garges-lès-Gonesse (23 %), Grigny (26 %) et Clichy-Montfermeil (57 %). Il est inférieur à 8 % pour les autres communes. La compensation TP correspondante étant versée par l'État en fonction de ces exonérations, représente 8 % du produit recouvré en 1998 par ces communes (45 millions de francs de compensations TP au titre des ZFU et ZRU).

En matière de taxe foncière bâtie, les compensations versées au titre de la présence de ZFU ou de ZRU représentent pour les 13 communes, 9 millions de francs en 1998. Ces exonérations concernent l'ensemble des entreprises présentes au 31 décembre 1997. Leur montant n'est donc pas représentatif de l'effet d'attraction sur les entreprises pour l'année 1998.

La moitié des chefs d'établissements interrogés ont des projets de développement. Mais 12 % désirent partir ou cesser leur activité et un tiers sont incertains sur leur avenir en raison de la fragilité de leur activité.

Mediatèque Iaurif





Il est également possible de qualifier les 13 communes ZFU d'Ile-de-France au regard de trois critères retenus pour le calcul de la Dotation de solidarité urbaine (DSU).

Le revenu déclaré en 1995 par les habitants des 13 communes représente 38 980 F par habitant. Ce qui est inférieur de 36 % à la moyenne observée pour les communes de plus de 10 000 habitants d'Ile-de-France, et encore inférieur de 14 % à la moyenne des communes bénéficiaires de la DSU (45 590 F par habitant). Ce revenu moyen apparaît particulièrement faible à Garges-lès-Gonesse (28 800 F) et Clichy-sous-Bois (30 050 F). À l'inverse, il atteint 58 100 F à Chennevières.

De plus, ces 13 communes, Chennevières exceptée, remplissent largement les critères d'éligibilité à la DSU et au Fonds de solidarité des communes de la Région d'Ile-de-France (FSCRIF).

*En 1998,
les communes ZFU
ont perçu 160 F par habitant
en moyenne
au titre de la DSU
et 272 F par habitant
au titre du FSCRIF.*

P. Madry/aurif

En 1998, les communes ZFU ont perçu en moyenne 160 F par habitant au titre de la DSU et 272 F par habitant au titre du FSCRIF. Ces montants sont sensiblement supérieurs aux moyennes observées pour l'ensemble des communes d'Ile-de-France éligibles à la DSU ou au FSCRIF (respectivement 88 F et 204 F). Ceci illustre le caractère prioritaire de ces collectivités. En 1998, ces communes bénéficient au total de 80 millions sous forme de DSU et de 136 millions de dotation FSCRIF

(soit 20 % du total régional). Afin de relativiser ces montants, précisons que le potentiel fiscal de ces communes était en 1997 de 1 314 millions de francs. Les sommes ainsi transférées représentent donc 16,5 % de leur richesse fiscale. La progressivité voulue des deux mécanismes considérés induit une importante variation de ce pourcentage selon la commune considérée : il atteint 23 % à Mantes-la-Jolie, 24 % à Sarcelles et 26 % à Clichy-sous-Bois et Garges-lès-Gonesse.

Une nouvelle dynamique locale

L'attraction du dispositif semble avoir donné un souffle nouveau, au moins dans certaines zones, à l'action économique locale. Là où la zone franche représente un enjeu local important, elle suscite également un partenariat local d'un genre nouveau rapprochant les entreprises, les autres acteurs du développement économique et les services publics de l'emploi.

La ZFU incite à structurer l'action économique

Une partie des communes concernées a créé ou étoffé son service économique pour pouvoir animer et coordonner le dispositif de la zone franche. Le rôle du coordinateur local est fondamental dans cette action locale. Par son intermédiaire, les communes ont essayé de recenser les entreprises existant sur la zone franche et de mieux connaître l'offre immobilière et foncière disponible. Elles ont dû monter un dispositif d'accueil, de connaissance et de dialogue avec les entreprises. Selon le contexte et l'enjeu, l'impact de la zone franche et la dynamisation de l'action économique locale sont plus ou moins forts. La zone franche stimule la relance d'opérations d'aménagement, le développement de structures d'accueil et de services comme les hôtels d'entreprises, les centres d'affaires ou les pépinières d'entreprises.

Dans deux des communes où se juxtaposent Grand projet urbain et Zone franche urbaine, la Zone franche tend à devenir l'outil cen-

tral du projet urbain. C'est le cas en particulier de Grigny et de Mantes où les projets misent sur le développement économique local. Dans les zones intercommunales, le partenariat entre les villes a donné lieu à la création de structures intercommunales de gestion du dispositif ZFU. À Garges-Sarcelles, cela s'est traduit par la mise en place d'un « guichet unique », structure qui a en charge l'animation et la coordination du dispositif. Clichy et Montfermeil se sont lancées dans une communauté de communes avec, en particulier, la mise en place d'une taxe professionnelle

Une meilleure articulation entre développement économique et emploi

De la même façon que la ZFU oblige les communes à établir des relations avec le tissu économique local, elle a également contraint les

services publics de l'emploi (missions locales, Agences locales pour l'emploi) à d'autres modes de gestion. Il a fallu recenser les demandeurs d'emploi du quartier et répondre aux demandes des entrepreneurs locaux qui se sont majoritairement adressés aux services publics. Dans les sites où l'action locale est la plus structurée, le partenariat entre acteurs économiques et services publics est plus systématique : réunion mensuelle à Grigny, structure qui donne un avis sur les demandes et associe la chambre de commerce et d'autres partenaires locaux à Champigny... Les chambres consulaires, les services locaux de l'emploi, les structures de développement économique communales ou supra-communales mènent un travail collectif sur l'offre, la demande d'emplois et les besoins en formation, au travers de la mise en place de plateformes d'initiatives pour l'emploi.

L'attraction du dispositif zone franche semble avoir donné un souffle nouveau à l'action économique locale.

P. Madry, Iaurif



La ZFU à mi-parcours : évaluer et adapter

Au-delà du débat controversé sur le principe même du dispositif, les zones franches soulèvent des interrogations et ouvrent aussi des perspectives sur l'action territoriale locale. Le dispositif semble avoir suscité un mouvement de créations de micro-activités, qui si elles ne sont pas porteuses de créations d'emplois nombreuses à terme, sont néanmoins un atout pour le développement de ces quartiers. Les communes essaient aujourd'hui de diversifier leur offre immobilière et le choix du type d'entreprise. Certaines se lancent dans une démarche de prospection d'entreprises moyennes susceptibles d'investir à plus long terme dans la zone. Le frein est à la fois dû à la

pénurie d'offre, à la lenteur des opérations d'aménagement, aux moyens limités des communes pour accompagner le développement de cette offre et, enfin, aux difficultés qu'ont les entreprises à trouver des garanties bancaires.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence d'un zonage à l'échelle d'un grand ensemble pour développer de l'activité économique. Le dispositif est adapté à certains secteurs de l'agglomération qui n'ont pas d'autres atouts locaux. Pour d'autres par contre, la ZFU est avant tout un moyen de maintien du tissu économique existant, plus qu'un moteur de développement. On peut s'interroger sur les moyens de soutenir ce développement à l'échelle de la commune : une action régionale de formation autour des demandes locales, un soutien à la création d'entreprises et aux initiatives locales de type plate-forme de ser-

vices, la mise en place et le financement de postes équivalent à celui du coordinateur. La dynamique locale reste incertaine et peut avoir des effets pervers dont il faut évaluer le coût pour la collectivité publique. Au-delà des effets chiffrés directs, l'application locale de ce dispositif mérite des analyses plus fines sur son effet levier en faveur du développement économique. Nombre d'acteurs locaux s'accordent à dire que pour la première fois dans la politique de la ville, l'objectif est clair, les moyens d'action définis, les acteurs identifiés dans chaque service et les résultats attendus précisés.

*Pour la première fois
dans la politique de la ville,
l'objectif des ZFU est clair,
les moyens d'actions définis,
les acteurs identifiés
dans chaque service
et les résultats attendus
précisés.*

E. Beaugendre/aurif



Report on Free Urban Zones in Ile-de-France

Christine Lelévrier,
Sociologist
Pascal Madry,
Economist
Pascale Philibert,
Geographer
Iaurif

More than two years after its implementation, the Free Urban Zone (ZFU), created from the Renewal Pact, is at the centre of a vast debate which has been widely covered by the press. Far from ordinary, this plan faces opposing views which waver between throwing all or part of the plan back into question, an unconditional defence and acute perplexity. In this case, it is more a question of monitoring and measuring the impact of the plan through the performance of the nine Free Urban Zones in Ile-de-France. It also involves a comprehensive analysis of the complex factors involved (employment, local development, the social and financial contexts, etc.). This is made possible thanks to a series of indicators and a co-operative effort between cities, local police and various administrations.

Free urban zones : a plan derived from the urban Renewal Pact

Free Urban Zones (ZFU) are measures that derived from the urban Renewal Pact for the benefit of "problem districts". Promulgated in 1996, the Pact aims at developing economic activity in order to diversify the functions of these areas. It also encourages the creation of jobs for its residents, takes action on factors that increase exclusion and intervenes in all actions taken by public authorities (housing, education, security, public services, etc.). Economic development can be achieved through new "positive discrimination" measures designed for specific regions. From this perspective, the Renewal Pact steers away from the agglomeration approach which prevailed in urban contracts. Instead, it is designed for territories where intervention is limited to certain districts.

The methods of intervention advocated by the Pact principally include tax and social benefits for companies located or created in such districts, and local recruitment incentives by increasing these benefits and creating public utility jobs (municipal jobs have become youth jobs). The Renewal Pact has identified three types of priority areas throughout the country: Sensitive Urban Zones (750 ZUS), Urban Recovery Zones (350 ZRU) and Free Urban Zones (44 ZFU). The nature and amount of aid are proportional to each district's difficulties.

The law for Urban Planning and Development proclaimed on 4 February 1995, established the principle of Sensitive Urban Zones and Urban Recovery Zones. However, it was not until the Renewal Pact that a significant scope was given to the plan. Sensitive Urban Zones are "large housing blocks or degraded housing districts suffering from a significant employment - housing instability," and fall within the framework of the 1993 Urban Orientation Law. Furthermore, cities were already authorised to exonerate local business taxes for new companies in these areas.

Urban Recovery Zones are a sub-group of Sensitive Urban Zones; they include districts with particular difficulties such as a high rate of unemployment, youths and unskilled persons). Free Urban Zones are, in turn, a sub-group of Urban Recovery Zones. These areas have over 10,000 inhabitants living in the most unfavourable conditions in terms of unemployment, youth unemployment, professional skills or resources of the communities concerned. The creation of these zones was ratified by the European Commission (Brussels, 23 April 1996). The measures of the urban Renewal Pact are most significant in the Free Urban Zones. Exemptions are granted to companies which employ less than 50 persons. For companies already established in these zones, aid is granted for a period of 5 years effective from 1 January 1997. Companies created between 1 January 1997 and 31 December 2001 also receive aid for a period of 5 years starting from their set-up date. Measures also include the exoneration of social charges for the employment of at least 20% of local residents.

Eligible communities responded to the call for projects launched by the ministry of urban planning and integration. They elaborated an application file which included an analysis of the area and its potential, a general presentation of the economic development project, the social and urban actions projected and the partners involved. Following the application process, agreements were signed by the state and its communities. A local co-ordinator was appointed for each city concerned to head the actions. The state, for its part, projected the creation of Orientation and Surveillance Committees in charge of evaluating the implementation of exceptional measures and their effects on the Free Urban Zones. Presided over by the state representative in each department, they are comprised of elected regional, departmental and municipal officials as well as the state consular chambers and services concerned.

Evaluating the Free Urban Zone

In the framework of the Region/State Contrat de Plan in Ile-de-France, the need arose to evaluate the effects of the measures implemented under the Renewal Pact since 1996. The IAUFRIF (Urban Development and Planning Institute for the Ile-de-France Region), supported by the Police Urban Mission, established a report of the nine trade free zones (see chart). The report was particularly designed to provide answers to a few key questions that arise from the objectives defined by this policy.

- Do the measures adopted have positive effects on the economic development of these zones? Do they allow for the continuance of pre-existing activities in the free urban zone, and increased dynamism? Do they provide sufficient incentives to attract new companies?
 - Do the companies create jobs and jobs for local residents?
 - Have the requisite criteria been made available to encourage long-term companies to remain and contribute to the local development of the district (real estate offer, environment, strategies and viability of companies)?
 - What are the financial costs and flow of this plan?
 - Does such strong regional discrimination have negative delocalisation effects on neighbouring companies, thus giving rise to economic difficulties in other communities in the region?
- To answer these questions, the report focuses on three approaches:
- Direct contact with the cities concerned.
 - Use of existing administrative and statistical files to produce homogeneous information that can be updated and compared from one area to another. Two sources were selected: the "Sirène" listing from the Insee (the Central Statistical Office), which provides data on existing establishments (size, sector) and new establishments (activities, origin); and the listing from the General Revenue Service which provides information on the exoneration flow created by the plan.
 - Additional approaches (sources from the National Agency for the Unemployed, CCI, and a telephone survey carried out among 120 managing directors of newly created establishments in an Free Urban Zone).

Ile-de-France: 9 Free Urban Zones and just as many specific situations

"Free Urban Zone" areas of course have common characteristics. They were selected among the former urban policy districts based on three important criteria: population (over 10,000 inhabitants), impoverishment of the cities and the rate of unemployment in the district.

Social and urban characteristics similar to large housing blocks

The nine free urban zones are, above all, residential public housing areas, most of which are low-cost public housing units from the 60s and 70s. From this perspective, the co-ownership in Clichy-Montfermeil is atypical. Most of these

districts are similar in the design and location of their large housing blocks: far from the city centre, and somewhat enclosed in relation to their environment by railways or highways. These areas were all selected for operations in the framework of the Social Development of Districts (DSQ) or urban contracts. Four of them are intermunicipal areas.

Residents of large "problem" housing blocks also share distinctive socio-economic characteristics. According to the 1990 census, 233,138 Ile-de-France residents lived in these nine urban free zones. Slightly less than half of urban residents live in these sectors, and on average they contain a higher rate of youths, large families and foreigners than the rest of the city. The unemployment rate is twice that of the remainder of the city, reaching 16.5% in 1990 (the average Social Development of Districts in 1990 was 15.2%), and there is a higher number of unemployed persons under 30. Disparities are observed particularly in two areas: level of education – significantly lower in the free urban zones – the type of skills, mostly working-class (see chart opposite).

Cities with modest resources

These zones were also selected for their employment-housing instability as well as their modest resources. The 13 free urban zone communities in Ile-de-France are fiscally poor communities. Their fiscal potential per resident in 1997 was 2,790 F. This represents half of the average fiscal potential for communities with over 10,000 inhabitants in Ile-de-France, and 25% less than the average observed for the "Social Development of Districts communities" (3,735 F). In 1998, Property Tax base totalled an average of 5,350 F per resident, or 24% below average. It should be noted that Chennevières-sur-Marne sets itself apart with a significantly high Property Tax base – 8,730 F per resident. Similar contrasts are observed for developed property tax: 7,200 F on average, dropping to 5,170 F for the 13 communities (-28%).

As regards Local Tax on Businesses, considerably higher differences are observed, with minus 51% on average (5,800 F compared to 11,840 F for all communities with 20,000 – 50,000 inhabitants in Ile-de-France in 1996). This global assessment reveals significant disparities between cities like Clichy-Montfermeil and Garges-les-Gonesses, whose Local Business Tax base is less than 4,000 F per resident, and Chennevières, Les Mureaux and particularly Montereau, whose Local Business Tax base amounts to over 12,000 F per resident. This modest fiscal wealth leads to relatively high fiscal pressure (tax rates). However, it falls short of providing the communities concerned with the necessary fiscal resources. In 1997, the tax burden resulting from the three taxes imposed on households (housing tax – *taxe d'habitation* –, property tax and undeveloped property tax) amounted to 1.26 for the urban free zone communities in Ile-de-France. This is 50% above the average observed for communities with over 10,000 inhabitants in Ile-de-France (0.82). Regarding the fiscal yield, the 13 urban free zone communities in Ile-de-France report direct tax collections which are 20% below average.

Contrasting "economic environments"

The free urban zone plan still targets large problem housing blocks. Existing activities, such as providing adequate conditions for new companies, are thus highly correlated to this initial situation. The economic fabric in place prior to the implementation of the plan consist primarily of small commercial and service-related establishments located at the "foot of buildings" or in the small district shopping centres. Of the 3,826 establishments located in the free zone prior to the implementation of the plan, 86.6% of them employed less than five persons, and nearly 70% exercised a commercial or service-related activity. These establishments represented 26% of all of those in the total number of cities concerned (according to the Insee).

However, the existing economic situation varies from one area to another. The overall figure of 3,826 establishments varies from 97 in Montereau to 1,031 in Sarcelles. Such disparities are attributed both to the function of large housing blocks in the city, and to differences in the perimeters of such areas. The surface area of free urban zones varies from 57 ha in Bondy to 359 ha in Garges-Sarcelles. The perimeters took into consideration the possibilities offered for new companies, and sometimes integrated a neighbouring business zone, fallow land or part of the city centre. Eight communities have land extensions or an old framework in the city centre: Meaux, Montereau, Mantes, Grigny, Bondy, Clichy, Montfermeil and Garges. Montereau has a land reserve of 7.2 ha, while Meaux has both a business zone of approximately 10 hectares, and 40 hectares of land reserves. With an overall surface area of nearly 1,700 hectares, the free urban zones initially had 48,000 m² of facilities available as well as 275 ha of land. As a result, the conditions and prospects for new companies vary greatly from one area to another. Establishments which set up their activities in Sarcelles were immediately in the centre of Planades, where a variety of commercial and service-related activities are found. Establishments in Montereau, however, are more «isolated». Similarly, Bondy could only meet part of the demand, as prospective locations for new companies were situated in areas either being developed or awaiting development. When urban free zones were established, cities like Chennevières and Mureaux had no property. By contrast, Garges was better equipped for quickly attracting a wide variety of companies because it had an immediate availability of office space (23,000 m²) and land (12,500 m²).

The initial environment of the free urban zones also vary greatly depending on their location in the region. Some are located in well served «key» sectors where economic activity is growing, and real estate prices in these areas are higher than average. Nevertheless, they must be very attractive in order to compete with the rather strong supply in surrounding areas. Such is the case for Sarcelles, Bondy and Champigny. Conversely, surrounding cities like Meaux, Montereau and Mantes are located in less attractive sectors where there is lower demand. Although the prices in these cities are low, they are still higher than those in the business

zones situated in the departments bordering the Paris area. Moreover, free urban zones present more or less a challenge in local development depending on the economic environment of the city as a whole. Considering this, the development of economic activity is not the same in Mureaux as in Grigny. In the former, aerospace science and business zones outside free zones are quite dynamic, while in the latter, the residential character of the city is a real handicap. The dynamic current in free zones will thus vary greatly from one zone to another. In general, development triggered by the plan has rather a tendency of reinforcing the existing economic environment.

An attractive plan slowed by a lack of facilities

Globally, the figures available reveal a strong interest for the Free Urban Zone plan. It encourages more the creation of companies than transfers. However, the fragility of this network of newly created small companies, as well as the short supply of facilities and land available to companies, makes it difficult to determine whether the dynamic current will continue in the long term.

Free Urban Zones incite the creation of microactivities

In Ile-de-France, approximately 3,000 companies interested in setting up in Free Urban Zones contacted the cities in 1997. Although the demand was slightly lower in 1998, it corresponded more to real set-up projects. According to the data provided by the cities, an estimated 950 new companies were created in 1997, with a sharp decrease in 1998 to only 350. However, this is only a partial estimate; cities mostly have records of only a portion of new businesses, as companies can deal directly with building lessors or private owners. According to Sirène records from the Insee covering all establishments, in 1997 1,312 new businesses set up in the region's nine free zones. These figures also reflect the dominance of newly created companies, a tendency already observed among cities and largely reinforced by the Insee: nearly 72% of such establishments are creations rather than transfers (see chart 2). Transfers are "local" transfers. This means that most of these establishments are transferred from the city or the department. Moreover, the study conducted by the Iaurif among 120 new establishments reveals that the second motive for setting up in free zones, after the exemptions, is the proximity to the business manager's home.

Like existing activities, the main fields of activity are still service-related and commercial (32.2% and 30.3% respectively), construction (18.7%), followed by transport (11.7%, see chart 3). Data provided by the Insee does not give specific information on the size of these new companies. However, figures gathered by certain cities confirm that a majority of small businesses have less than five employees. The newly created companies are smaller, while transfers primarily involve companies

with more than five employees. Nevertheless, in 1998 there seemed to be a shift in the nature of new companies; there were a higher number of companies created with over five employees, as well as a diversification of activities. New companies from the tertiary sector began setting up in these areas (computer sector, etc.)

A quickly saturated supply, poorly adapted to the demand

The available office space and land were occupied very rapidly. In view of the interest in the Free Urban Zone plan, all of the cities reacted to the "shortage" of the supply, or to its shortcomings in relation to the demand. Of course, the demand varies according to the type of companies. Service-related businesses, for instance, seek "standard" 50 m² office space to let. As supply was limited, this type of office space was quickly taken.

Industry, transport and construction have different needs, in particular storage facilities. Once again, the existing supply is neither well-adapted nor does it have good potential for evolution. There is an availability of land for sale, however this requires a long-term commitment for companies, or further work to be carried out in order to adjust the supply. In collaboration with building lessors and private owners, cities have designed three types of action in an effort to adapt supply to the demand: the transformation of housing units into office space (building lessors as well as private individuals who work at home or let a portion of their home); the construction of facilities (even temporary) to immediately accommodate companies (the construction of prefabricated facilities in Mantes and Grigny, the construction of facilities for companies and activities business residences or hôtels d'activités like in Mureaux and Clichy); and the relaunching of development operations which, until now, have been left on the drawing board (ZAC, etc.). A number of projects should be introduced in 1999 to attract more companies.

Free Urban Zones produce three types of local effects

The general tendencies observed in the free zones vary from one zone to another. The number of establishments created in 1997 range from 33 in Montereau to 342 in Garges, and from 14 in Chennevières to 78 in Mantes in 1998. 40% of new establishments set up in Garges-Sarcelles alone. Meaux, Grigny, Mantes, Clichy and Montfermeil reported about one hundred new businesses, while Bondy, Champigny and Mureaux counted between 40 and 80 new companies over two years. These results reflect the previously mentioned tendencies associated with the type of supply and, in particular, the immediate availability of office space in a city.

Although there is a higher proportion of new companies in these areas, the fields of activity differ greatly from one area to another. Although an actual typology would be difficult to draw up considering the limited number of areas and

diverse situations, a few major developmental tendencies can nevertheless be observed. However, these tendencies are not fixed and may vary according to the supply in these areas. Apart from simple diversity, it would seem that local tendencies also depend on regional location and specialisations, which of course would have to be further analysed and correlated with the nature of jobs in different areas.

By considering the supply, the profile of existing establishments and that of newly created companies, three types of development can be observed.

- "The creation of small service-related and commercial businesses" at the foot of buildings or facilities specifically designed for this purpose. These types of establishments are slightly smaller than average. There are also many home-based jobs created by the business manager. This type of development is mostly found in areas where supply is very limited beyond large housing blocks, and no short-term possibilities are offered. Areas such as Sarcelles, Mantes, Clichy and, to a lesser extent, Mureaux are a good example of this type of development.

- "The transfer of industrial, transport and construction companies." This type of development is particularly common in communities that traditionally accommodate these kinds of companies, and those which have facilities other than large housing blocks. Such companies are a little more diversified in size. Although there is a greater proportion of new companies in these and other cities, the number of transfers is slightly higher than average. Cities like Grigny, Montfermeil and Bondy illustrate this development quite well.

- "Very mixed forms of development" can be observed in areas that benefit from a more diverse supply, at least in the short term (office space and land, large housing blocks and a business zone). Such is the case in cities like Garge, Champigny, Meaux and, to a lesser extent, Montereau. There is no real predominant type or size of establishment. Of all the cities concerned, Montereau reports the highest proportion of new companies, with 78.8%.

Apart from these tendencies, the areas bordering the agglomeration are characterised by the origin of the companies transferred. In areas such as Montfermeil, Mantes, Meaux and Montereau, transfers are very local. Companies come either from another area in the community, or from a neighbouring city. Conversely, more mixed origins are observed among companies in more central areas such as Bondy and Garges.

Employment and development perspectives

There are four effects that are more difficult to measure: job creation, possible discontinuance of business, the impact of measures on companies operating prior to the implementation of dispensatory measures and the longer term operation of companies in the area. However, a study conducted among 120 new companies and contacts with local city co-ordinators and employment agencies shed some light on a few points.

An average of 3.6 jobs per company

It is difficult to make an assessment of transferred and new jobs. In fact, companies are still the most reliable source in this area in the absence of official sources which are difficult to obtain (URSSAF - Regional Union for Social Security and Family Allowances). The figures from the study conducted by the Iaurif among new companies are only indicative. 667 jobs were created among 117 companies in the free zone, which represents 5.7 jobs per establishment. 65% of these jobs were created in new companies, and the remainder were transferred jobs. Therefore, an average of 3.6 new jobs were created by each company. Job creation was highest in new companies: 4.1 jobs per company, compared to 2.9 in transferred companies. 17% of the new jobs were self-created jobs by the manager of the company. According to the study, 35% of the new jobs employed local residents. This figure exceeds the 20% minimum legal threshold.

The cities did not estimate the number of jobs created in 1997. Nevertheless, the few figures that were available confirm the results of the study and reveal the diverse local situations. The number of new jobs range from 122 in Montereau to 471 in Garges. In Garges, however, less than half were created, while in Montereau, 96 of 122 were newly created. The local employment agency in Garges reported that 82% of the recruitment was carried out among community residents. In Grigny, 75 of the 150 new jobs were given to residents of Grande Borne in 1997. Furthermore, these new jobs are not temporary; in fact, 96% are full-time and 93% are permanent jobs. The majority of personnel works outside the company (62%). This is partly attributed to many jobs in service-related and transport sectors. An estimation of the number of jobs would also have to include indirect jobs created by economic activities such as restaurants, among others. It should also take into account insertion structures created according to business needs (cleaning and security services).

Uncertainties regarding the maintenance of companies

Considering the size of the companies and the shortage of office space, sustainable local development is uncertain. Long-term forecasts depend on several factors which, of course, are to be considered beyond the conclusion of the plan. First of all, the impact of the measures may not be as strong as the companies may have anticipated, considering the type of companies that have mostly set up in free zones. Newly created small businesses will not be affected by these measures. They pay low local business taxes, are exempt from income taxes the first year and most are not charged payroll taxes. Even though the free zones seem to have acted as a leverage for projects that attract new businesses, the actual effects of the aid provided may be minimal.

Regardless of the types of companies, the exemption measures are their main incentive to set up in the free urban zones, as indicated by the following testimonies:

- The manager of a cleaning business for computer companies who created six jobs declared, "Without these exemptions, I would have encountered many difficulties in adapting my staff to the growing business. The exemption of charges enabled me to recruit personnel and make my service costs competitive: my services are 30% lower than the competition." For certain business managers, the aid is indispensable in the start-up of their companies. For others, it is a means for modernisation and, as such, purchase new machines for the future. As regards transferred establishments, it presents an opportunity to materialise development projects (recruitment, expansion of facilities, etc.). However, the impact particularly concerns companies with over five employees that were able to recruit, and which assessed the effects the free zone would have on their business.

- The manager of a 6-person textile company points out, "I sell my merchandise for a unit price of 60 FF. The selling price is exactly equal to the cost price. If I sold at this price, I wouldn't earn anything. In the free zone, I save 33% on production costs and I am able to generate a profit."

- The manager of a automotive repair shop states, "...before I took over, the business was run by two people. Thanks to the free zone, I was able to recruit three more persons and maintain the same working conditions."

Moreover, the exemption of charges are subject to rather strict conditions which, among others, presuppose that the employees work on site. Certain business managers in the transport sector, for example, are realising that they will not benefit from these exemptions and are already considering leaving. It is very difficult to estimate a double impact associated, first, with the closing down of business (new companies have a very short life span) and, second, with the departure of companies for which the measures are not worth staying. Furthermore, the inadequacy and shortage of facilities do not provide rapidly growing companies the local development opportunities they need.

Many business managers wait to reinforce the local markets before making decisions regarding long-term projects. Half of the business managers surveyed have development projects. However, 12% of them wish to leave or close down their business, and one third are uncertain of their future due to the fragility of their business. Even though one in five companies has been robbed or vandalised and 57% do not feel safe in the free zone, insecurity is not a highly determining factor in their decision to continue in the free zone.

Tax compensations and appropriations: a significant contribution

The existence of free urban zones in these cities gives rise to specific exemptions for developed property tax and local business taxes. In return, the state grants tax compensations to these communities. However, it has not been possible to isolate these exemptions and compensa-

tions from those associated with Urban Recovery Zones, which often concern the same cities. Indeed, local companies can benefit from tax exemptions under the Free Urban Zone or the Urban Revival Zone, depending on their geographical location or the number of employees.

In 1998, the local business tax base exempted in the 13 cities represented 7% of the local business tax base imposed in these very communities. This percentage is considerable in the following three cities: Garges-lès-Gonesse (23%), Grigny (26%) and Clichy-Montfermeil (57%). However, it remains under 8% in the other communities. The corresponding local business tax compensation paid by the state, proportional to the exemptions, represents 8% of the revenue collected in 1998 by these cities (45 million francs in local business tax compensation under the Free Urban Zone and the Urban Revival Zone).

Compensations for the 13 communities regarding developed property tax exemptions under the Free Urban Zone and the Urban Revival Zone amount to 9 million francs in 1998. Exemptions were granted for all companies in operation on 31 December 1997. Therefore, the amount is not representative of the resulting number of companies they attracted in 1998. The 13 Free Urban Zone communities may also be described based on three criteria used for calculating the Urban Solidarity Appropriation. In 1995, an income of 38,980 F per inhabitant was declared by the residents of the 13 communities. This figure is 36% below the average observed in cities in Ile-de-France with over 10,000 inhabitants, and 14% below the average in cities which receive an Urban Solidarity Appropriation (45,590 F per inhabitant). The average income is particularly low in Garges-lès-Gonesse (28,800 F) and Clichy-sous-Bois (30,050 F). Conversely, it rises to 58,100 F in Chennevières.

Moreover, with the exception of Chennevières, the 13 communities are entirely eligible for an Urban Solidarity Appropriation and the Urban Solidarity Fund in the Ile-de-France Region (FSCRF). In 1998, the Free Urban Zone communities received an average of 160 F per inhabitant in the framework of the Urban Solidarity Appropriation and 272 F per inhabitant in the framework of the Urban Solidarity Fund in the Ile-de-France Region. These figures are significantly higher to the average amounts observed in all the Ile-de-France cities eligible for the Urban Solidarity Appropriation or the Urban Solidarity Fund in the Ile-de-France Region (84 F and 204 F respectively). This illustrates the priority given to these communities. In 1998, these 12 cities received a total of 80 million francs in Urban Solidarity Appropriations and 136 million francs from the Urban Solidarity Fund in the Ile-de-France Region, which represents 26% of the total amount for the region. Before comparing these figures, it should be noted that these cities had a fiscal potential of 1,514 million francs in 1997. Therefore, the sums transferred represent 16.5% of their fiscal wealth. The anticipated growth of these two mechanisms gave rise to considerable variations in this percentage from city to city: 23% in Mantes-la-Jolie, 24% in Sarcelles and 26% in Clichy-sous-Bois and Garges-lès-Gonesse.

New local dynamics

In certain areas, the attractiveness of the plan seems to have given a boost to local economic actions. In sectors where free zones represent an important local challenge, it give rise to a new form of local partnerships that bring together companies, other economic development actors and public employment services.


Free Urban Zones incite the organisation of economic action

Some of the cities concerned have either created or improved their economic services in order to manage and co-ordinate the free zone plan. Local co-ordinators are fundamental in this local action. Through such co-ordinators, the cities have attempted to take an inventory of the companies in the free zones, and to better assess their availability regarding property and land. They had to develop a system for the creation, awareness and initiation of dialogues with companies. The impact of the free zones and the revival of local economic action was more or less strong depending on the context and the challenges at hand. Free zones stimulate the relaunching of planning operations, the development of services and business-creation structures such as business residences, business centres and business development areas.

Two of the cities have a Major Urban Project and a Free Urban Zone. However, the Free Urban Zone tends to become the central tool of the urban project. Such is the case in Grigny and Mantes, where projects focus on local economic development. Co-operative efforts between cities in intermunicipal areas have prompted the creation of intermunicipal structures for the management of the Free Urban Zone plan. In Garges-Sarcelles, a "single office" was set up to deal with the management and co-ordination of the plan. Clichy and Montfermeil joined a community of cities, notably with the implementation of a unique local business tax.

Improved association between economic development and employment

Not only do Free Urban Zones require cities to establish relationships with the local economic structure, they also constrain public employment services (local missions, Local Employment Agencies) to adopt different management methods. It was essential to assess the number of unemployed persons in the area and meet the needs of local entrepreneurs who, for the most part, sought out public services. Co-operation between economic actors and public services is more systematic in areas where local action is the most structured; for instance, a monthly meeting in Grigny considers the demands and associates chambers of commerce and other local partners to Champigny. Chambers of commerce, local employment services, municipal or intermunicipal economic development structures all make a co-operative effort on the supply as well as employment and training needs through the implementation of employment initiatives.



Free Urban Zones are half way there: evaluation and adaptation

In addition to the controversial debate regarding the very principle of the plan, free zones raise questions and new perspectives on local property action (l'action territoriale locale). The plan seems to have been at the source of a movement of new microactivities. Whether or these microactivities create numerous jobs in the long term, they are nonetheless an asset in the development of these districts. Today, cities are trying to diversify their office space availability as well as the selection regarding the types of companies. Certain cities carry out prospecting campaigns among medium-sized companies likely to make a long-term investment in the area. Slowdowns are attributed to the shortage of supply, slow progress of development operations, limited municipal resources for developing the supply and difficulties companies encounter in obtaining bank guarantees.

One can also question the pertinence of zoning a large housing estate for the purpose of developing economic activity. The plan is adapted to certain sectors of the agglomeration that lack other local assets, while in others, the Free Urban Zone is primarily a means of maintaining the existing economic structure, rather than acting as a mechanism for development. Another point to consider is how to sustain development on a municipal scale: regional training based on local demands, encouraging the creation of companies and local initiatives such as a service-providing platform, the implementation and financing of co-ordinator positions. The local dynamics remain uncertain and could have negative effects, which must be evaluated to determine the costs for the community. In addition to the direct calculated effects, the local implementation of this plan merits more in-depth analyses regarding its leverage effect on economic development. A number of local actors agree that, for the first time in the framework of urban policy, the objective is clear, the means of action are defined, the actors for each service are identified and the anticipated results are specified.

Aulnay-sous-Bois

le virage des quartiers nord

Jacques Magny

Directeur

Groupement d'intérêt public pour le Grand projet urbain des quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois

Les quartiers nord d'Aulnay-sous-bois constituent un morceau de ville de 24 000 habitants, soit 30 % de la population totale concentrée sur seulement 4 % du territoire communal. Ils font partie des douze sites que l'État a élus au rang de GPU. Les déséquilibres socio-démographiques mis en évidence lors des précédents recensements n'ont pas été démentis par les plus récentes enquêtes menées par les bailleurs. Forte densité (plus de 8 800 jeunes), situations familiales (ménages monoparentaux, familles nombreuses, instabilité résidentielle), faibles niveaux d'étude et de qualification et origine ethnique sont autant de handicaps à l'insertion sociale dans un territoire lui-même coupé de son environnement. En outre l'analyse portant sur les emménagés récents met en évidence un accroissement de l'instabilité et de la précarité des ménages. Grâce au cadre offert par la politique de la Ville, une action de longue haleine a été engagée pour corriger les dysfonctionnements actuels.

Construit au nord des cités Hlm qui jalonnèrent l'expansion d'Aulnay-sous-Bois dans les années 60, le grand ensemble de la Rose des Vents (appelé aussi les «3000») se voulait il y a 25 ans un nouveau quartier moderne, dans la mouvance des villes nouvelles. Rigoureuse répartition des fonctions, système constructif simple modelant le parc de logements (empilement de T4 et T5) et les circulations urbaines, appareil commercial introverti : ces concepts aujourd'hui figés se trouvent «mis à mal» par la population et ne répondent plus à ses aspirations. Si inadapté soit ce cadre de vie, le quartier recèle pourtant d'indéniables potentialités sur lesquelles la recomposition urbaine peut s'appuyer : espaces arborés, volume des avenues.

Le projet s'est constitué à partir du CIV du 23 juillet 1993 désignant Aulnay-sous-Bois comme site «GPU». D'autres partenariats ont ensuite vu le jour :

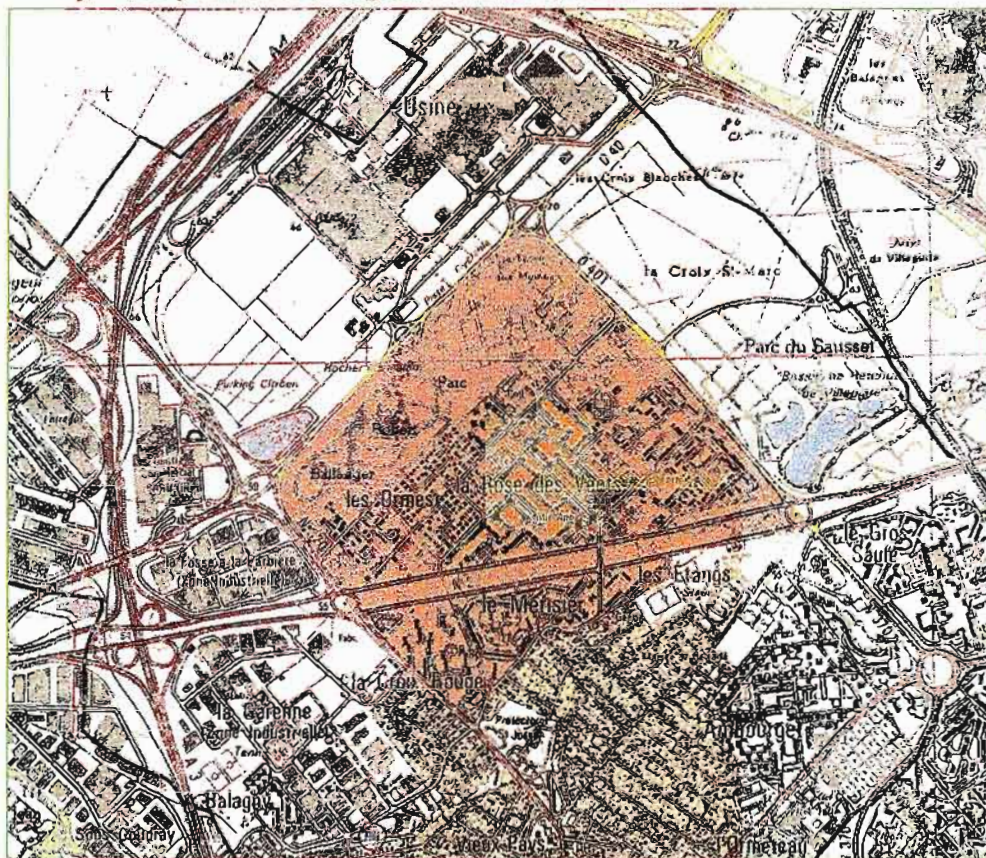
- un partenariat d'études et de réflexion (94-95) qui associe la Ville, l'État, la Caisse des dépôts et Consignations et un groupement d'intérêt économique (GIE) constitué du Logement français, de la SCET et de l'EDA, filiale de la Lyonnaise des eaux ;
- un partenariat de pilotage et de mise en œuvre, amorcé en décembre 1995 par la constitution d'un Groupement d'intérêt public auquel participe la Ville, l'État, la Caisse des dépôts et consignations et les trois bailleurs présents sur le site, soit Le Logement français (4 400 logements), Emmatis (800 logements) et les Logements familiaux (300 logements et un foyer de travailleurs migrants) ;
- un partenariat financier permettant de faire converger vers le développement social et urbain des quartiers nord, les fonds structurels européens (agrément PIC URBAN du 12 mars 1996) et les fonds régionaux (convention tripartite Ville-État-Région du 11 juillet 1996), ainsi que les avantages fiscaux liés au Pacte de relance pour la Ville (classement en ZRU en décembre 1996).

(1) Sur la période 1995-2000, le GPU aura mobilisé environ 200 MF de crédit d'investissement dont plus de 80 consacrés aux aménagements urbains, équipements publics et requalification diffuse du cadre de vie et environ 120 MF à la réhabilitation de 1 460 logements (soit environ 80 000 F/logement).

Lutter contre l'enclavement

Physiquement, le territoire des quartiers nord est enclavé dans les grandes emprises d'activités (usines Citroën, l'Oréal, centre commercial Parinor, plateforme Garonor) qui jalonnent le secteur de développement du nord est parisien, entre le Bourget et Roissy. Ce territoire est lui-même entouré d'une épaisse ceinture verte (parc départemental du Sausset, parc municipal Roger Ballanger, Plaine des sports) et d'une continuité de voiries départementales et nationales. A elle seule, la RN2 (110 mètres sur 2 000 mètres) illustre l'enclavement des quartiers nord. La coupure nette qu'elle opère avec le reste de la commune met en évidence l'isolement de ces quartiers. L'idée directrice consiste à tirer parti de cette emprise dans la recomposition urbaine, à recréer et multiplier les traversées de la RN2 (une seule pour le moment) pour irriguer les quartiers nord. A l'intérieur des quartiers, l'action menée avec la collaboration active du bailleur (Le Logement français) doit permettre de casser les effets d'impasse par un réaménagement des voies. Ce nouveau maillage des voiries extérieures est accompagné d'un effort particulier porté sur la hiérarchie des espaces entre la rue et l'entrée d'immeubles, dont le caractère indifférencié accroît le sentiment de perte de repères. Il s'agit de répartir les espaces selon leur usage entre domaines public et privé et du même coup de leur affecter un «droit des sols» qui leur permet d'évoluer (démolitions, reconstructions). Ce travail de

Aulnay, le tissu pavillonnaire, les grands ensembles, le GPU



Source : «Atlas des connaissances», SCET, 1994

Les quartiers nord d'Aulnay : enclavement et fractionnement les font paraître comme situés aux confins de l'urbanisation.

redistribution du foncier, de marquage des limites et de clarification des fonctions résidentielles (adressage, stationnement, jeux) n'avait pas été engagé à l'époque des premières réhabilitations.

La «Brise ouest» : premier secteur d'intervention

Sur la Rose des Vents (au nord de la RN2), l'opération Brise-ouest se place dans la continuité des actions menées sur la Cité Nouvelle (Emmaüs), la Cité Jupiter (Logements familiaux) et le Merisier

(Logement français). En tant que premier projet inscrit en totalité dans les objectifs du Grand projet urbain, le secteur Brise-ouest représente un excellent champ d'expérience pour la mutation urbaine de la Rose des Vents. A ce titre, tous les acteurs sur le terrain se sont accordés sur la nécessité de procéder à des échanges réguliers d'informations entre ceux qui «étudient» et ceux qui ont une vision quotidienne de la vie dans les quartiers nord. Ces échanges devraient devenir l'occasion de préparer, accompagner, et faire émerger des projets nouveaux alimentant la dynamique du GPU.

Localisation des opérations



Le projet «Brise ouest» à proprement parler porte sur la requalification résidentielle de 300 logements gérés par la SA Hlm Logement français et comporte trois niveaux d'actions :

- la mise en place d'un nouveau maillage de voiries dans le but de désenclaver le quartier, notamment en créant une ouverture Place Lapérouse (démolition de 30 logements) et en bouclant l'îlot résidentiel par un jeu de voiries dont certaines rejoignent et traversent la RN2 ;
- au niveau résidentiel, on procède à une meilleure délimitation entre espaces publics et privés par la création de courées entre les entrées d'immeuble et la rue (permettant de réorganiser sur les questions résidentielles :

adressage, stationnement, propriété) et l'aménagement d'un square à l'intérieur de l'îlot ; Le projet intègre la création de deux locaux d'animation et la création d'une Antenne multiservice de proximité, «Espace Brise», livrée en 1997 ;

- le chantier est également le cadre d'une action d'insertion professionnelle des habitants par la clause de «mieux disant social» intégrée aux appels d'offre de travaux et par un chantier école (qui précède le chantier proprement dit).

Le GPU d'Aulnay-sous-Bois, projet de développement local

À l'horizon 2000-2001, l'essentiel des investissements devant induire la transformation en profondeur de ces quartiers aura été engagé. En parallèle, l'évolution des quartiers nord doit pouvoir se mesurer, tant en termes d'image que de vie sociale et d'ancrage dans l'environnement aulnaysien.

C'est en effet le niveau de ce «retour sur investissement» qui confortera ou non les partenaires locaux dans la perspective de revaloriser à terme les quartiers nord, et orientera leur stratégie d'intervention.

Les premiers enseignements qu'il est possible de tirer de quatre ans de mise en œuvre du GPU sont de plusieurs natures :

- le partenariat : il importe de dépasser le stade des déclarations d'intention et du bouclage financier pour évoluer vers un partenariat institutionnel intégré, un rapprochement fonctionnel par métier et par champ de compétence ;
 - les investissements : ils ne peuvent être déconnectés de la vie quotidienne : fonctionnement, gestion, animation, usage social sont des dimensions qui conditionnent la durabilité des investissements ;
 - les priorités territoriales : on ne peut investir partout à la fois. Il faut donc savoir gérer les contrastes entre territoires, qu'ils soient en post réhabilitation, en cours de travaux, ou non touchés par les projets à court et moyen terme ;
 - les partenaires locaux : ils doivent donc rester mobiles et adaptables dans les projets tout en étant cohérents sur la ligne à suivre ;
 - La durée : sur la durée, il est possible de vérifier que l'on peut espérer réduire l'écart grandissant entre une société qui augmente ses exigences et une population qui cumule les handicaps.
- Le GPU d'Aulnay-sous-Bois génère un projet de développement local qui, dans ses dimensions économique, sociale et urbaine, tente de faire écho aux ambitions de la politique de la ville.

B. Gegauff/Médiathèque aurif



Rose des Vents : sous le grand projet...

La SAHIm Logement français gère 35 000 logements, dont 10 000 sont situés à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans l'Oise. 45 % de son patrimoine est situé en zone sensible. Aulnay-sous-Bois est l'un des sites où le bailleur tente de mettre en place de nouvelles méthodes de travail, à travers un partenariat solide avec la ville et l'État. Le Grand projet urbain permet ici de travailler sur une gestion de proximité améliorée, autour de la notion de micro-équipe. Explication de ce paradoxe apparent avec Mme Lordemus, directeur régional de la section Paris-Nord de la SAHIm.



B. Gegauff/Médiathèque aurif

«Tout l'intérêt du GPU pour nous est de créer un fonctionnement obligeant à travailler de manière partenariale. Ce qui nous permet entre autre, d'entreprendre une réforme de notre mode de gestion»... Si la charte du GPU d'Aulnay-sous-Bois comprend bien un ensemble de grands projets incluant une réorganisation du foncier, un nouveau projet de centre commercial, la rénovation d'une partie du patrimoine, l'établissement d'un schéma directeur de la voirie, la démolition de logements pour «aérer» le site... les partenaires (État, ville, bailleurs, à signaler que le Logement français a mandat de représenter les trois bailleurs présents sur le site), ont considéré que cela ne pouvait être le seul axe du projet pour le quartier, les services aux habitants étant au centre de leurs préoccupations. Selon Mme Lordemus en effet, la grande nouveauté de la politique de la ville est d'avoir développé un réel partenariat et ce en «estompant les problèmes de chapelle. Auparavant, les relations ville-bailleurs en particulier, étaient plus difficiles». De même, Le Logement français devient un interlocuteur reconnu par l'État pour des questions allant au-delà de la gestion traditionnelle d'un bailleur : la politique de santé ou les actions à mener pour la jeunesse par exemple. «Les précédentes opérations —type HVS ou DSQ— n'apportaient pas cette souplesse», souligne Mme Lordemus qui insiste également sur l'engagement important de la ville d'Aulnay. En 1990, la mise en place par le Logement français, d'un pôle emploi-formation ensuite repris par la ville en terme de fonctionnement en est un bon exemple. De même, une salle de danse, financée par le bailleur est aujourd'hui prise en charge par la collectivité : «Pour les problèmes les plus cruciaux, le travail se fait aujourd'hui en commun. Le GPU donne en somme les moyens de concrétiser des actions de fond plutôt que des grands projets vitrines».

Une nouvelle génération d'antennes de proximité

Depuis cinq ans, Le Logement français a concentré son action sur l'amélioration de la gestion. La première étape a été de créer des unités de gestion placées sous l'autorité d'un gérant et d'une conseillère sociale et de gestionnaires d'immeubles encadrant les équipes de gardiens. Ces unités réfléchissent à la gestion à partir d'un projet de résidence. Sans partir d'une grille d'analyse préétablie, Mme Lordemus indique que le projet ayant été élaboré «suite à un diagnostic général réalisé

... le pari de la proximité

à partir d'un tour de table qui a réuni tous les personnels de terrain, des problèmes et des dysfonctionnement jusqu'alors inconnus ont ainsi été mis à jour». Sur le site d'Aulnay, on compte une agence ayant sous son autorité trois unités de gestion s'occupant chacune de 1 600 logements. Ceci représente 45 personnels d'immeubles dont huit régisseurs coordonnant l'ensemble de l'action de terrain.

Sur le patrimoine du bailleur, on compte en moyenne un gardien pour 100 logements, mais Mme Lordemus explique «qu'il fallait renforcer le dispositif à Aulnay. Pour ce faire, des antennes multiservices de proximité ont été mises en place». Ces antennes réunissent l'ensemble des services à la population. Quatre existent depuis 1997, quatre autres sont actuellement en travaux et ouvertes tout de même aux locataires. «Nous sommes actuellement en phase d'étude sur les services à proposer dans les antennes, certains ont été validés : la santé, l'action sociale, la jeunesse. La difficulté est de trouver le bon interlocuteur à mettre en place, en négociant par exemple avec les structures sociales. Mais le développement de ces services nous paraît indispensable... Il y a par exemple 8 800 jeunes dans l'ensemble du quartier, nous avons repéré 63 associations non institutionnelles, les besoins sont donc considérables».

Il y a par ailleurs aujourd'hui quatre à six gardiens par antenne. Ce qui a permis de rompre l'isolement des gardiens, d'améliorer leur image vis-à-vis des locataires qui les trouvaient trop peu disponibles auparavant. Bien que mis en place depuis peu, l'accueil des locataires est maintenant différent. Du point de vue financier, ces antennes s'inscrivent dans un projet européen, PIC URBAN. Une opportunité qui est apparue au moment où le Logement français menait sa réflexion sur la réorganisation et le développement d'un service de proximité sur le site.

Selon la responsable régionale, «ce changement de méthode de travail a été assez difficile au début pour les gardiens. Ils travaillent aujourd'hui en équipe, se relaient pour traiter l'ensemble des problèmes et des réclamations». Partant du principe qu'il fallait pouvoir traiter immédiatement 90 % des réclamations, une main courante est en place. Les gardiens sont ainsi devenus les garants du traitement des réclamations... Ce nouveau fonctionnement pose-t-il des problèmes ? «Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ça se passe plutôt bien avec les habitants, estime Mme Lordemus, en particulier parce que leur lieu de travail est aujourd'hui séparé de leur lieu de résidence, ce qui est sécurisant».

L'avenir du quartier en question

Dans un proche avenir, d'autres modifications du mode de gestion sont envisagées par Le Logement français : «nous avons constaté sur le quartier que l'unique antenne de gestion est située au «Galion», elle est donc assez éloignée pour la plupart des habitants. Trois antennes multiservices vont accueillir prochainement des unités de gestion. Du point de vue du personnel, cela aidera à modifier la vision monolithique d'un quartier avec 4 500 logements à gérer. Il s'agit de passer à une gestion plus adaptée, avec un découpage en treize micro-quartiers».

L'avenir du quartier est ici en jeu... Le bailleur cherche aussi à travailler sur l'ensemble des «troubles de jouissance» qui s'y posent : bruit, mauvais usage des parties communes... Le fait que le quartier n'ait pas pu accéder au Contrat Local de Sécurité afin d'entreprendre une action plus complète sur le problème de la délinquance est un inconvénient. Le GPU a cependant permis de travailler sur la prévention spécialisée.

La lutte contre l'effet de ghetto (en particulier en raison de problèmes économiques grandissants) est aujourd'hui une priorité passant par une gestion de l'occupation sociale et la préservation d'une certaine mixité sociale. Sur l'ensemble du site, la vacance est dérisoire, de l'ordre de 1,5 %. Il existe pourtant un clivage géographique : au sud du quartier, les difficultés sont moindres qu'au nord. La préoccupation du bailleur est donc de «préserver une certaine intégration des populations qui passe par une politique de sélection des candidats locataires. Sur 3 500 dossiers examinés, 450 sont retenus». À noter qu'au sein des commissions d'attribution, on ne trouve plus de réservataires du 1 % logement, ce qui est une autre difficulté pour préserver ou développer la mixité de peuplement recherchée.

La question de la participation des habitants pose des problèmes qui ne sont pas spécifiques à Aulnay-sous-Bois... Une tentative a été faite en 1997, de consulter les habitants sur la gestion, à travers des représentants d'escaliers qui n'avaient en fait pas de légitimité. Aujourd'hui, Le Logement français mise plutôt sur une participation indirecte des locataires, sur des projets précis, au sein du réseau associatif existant... En attendant que ces nouvelles structures locales gagnent le pari de la proximité avec les habitants.

Emmanuelle Pellegrini

La dynamique économique :

Le PIC URBAN

Le PIC URBAN, intervention spécifique de la Commission européenne à destination des zones urbaines, prolonge les actions développées dans le cadre des politiques de développement régional. Celui d'Aulnay-sous-Bois, approuvé le 12 mars 1996, est mené dans le triple cadre :

- . du Grand projet urbain (GPU) des quartiers nord, dont il constitue le volet «développement et insertion» ;
- . de la politique menée par la ville d'Aulnay-sous-Bois en direction des entreprises (Institut Aulnaysien de développement économique, pépinière d'Aulnay Garonor) et des publics à insérer (AID-FPA - Mission locale d'Aulnay-sous-Bois, Association d'intérim d'insertion du nord est parisien).
- . de la politique aulnaysienne en matière de développement culturel et de services de gestion urbaine.

Pour réussir l'association entre démarche d'insertion et dynamisation économique, le PIC URBAN multiplie les passerelles avec les activités économiques environnantes, sources d'emplois ou d'opportunités d'insertion.

Quatre axes prioritaires ont été retenus :

- . l'insertion des publics : outre le développement d'une «démarche emploi offensive» au sein du pôle Emploi insertion (Le Phare), on favorise la création d'activités d'insertion attractives pour les jeunes (Café Musique et atelier mécanique). Celles-ci sont structurées en «espaces intermédiaires pour l'insertion», capables d'accueillir les personnes les plus exposées ;
- . le développement économique endogène : l'objectif est de conforter les activités existantes et d'accompagner les porteurs de nouveaux projets par une assistance technique pluridisciplinaire rapprochée (création d'une cellule d'expertise) et dans certains cas par le renforcement des fonds propres des entreprises en création ou en développement (Fonds local de développement). En outre, une nouvelle offre foncière et immobilière se dégageant progressivement du remodelage urbain des quartiers nord, la création d'espace d'activités permettra d'accueillir des entreprises à l'intérieur des quartiers ;
- . l'ancrage sur l'environnement économique : l'objectif est de prendre appui sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy et sur les zones d'activités environnantes qui disposent d'un potentiel exceptionnel d'opportunités d'emplois et d'insertion. Ainsi, le développement de filières de formation spécialisées adaptées aux besoins des entreprises permettra de rapprocher les jeunes de ces opportunités ;
- . la qualité urbaine : à l'intérieur du projet global de restructuration urbaine, l'accent est mis sur la propreté par la création d'un système de collecte des encombrants adapté à l'habitat vertical (les Points environnements) et l'expérimentation par le bailleur de nouvelles formes de services aux locataires (les Antennes multiservices).

Le coût total du programme est estimé à 132,340 MF incluant une participation de la Commission européenne de 49,925 MF (FEDER : 43,515 MF et FSE : 6,410 MF). En contrepartie des financements européens, le programme URBAN s'appuie essentiellement sur des financements publics et parapublics : Etat, Ville d'Aulnay-sous-Bois, Conseil régional, Caisse des dépôts et consignations, établissements publics (ADEME, Fonds d'action sociale...), fondations (Fondation de France), bailleurs sociaux, milieux socio-professionnels, etc. Le programme est mis en œuvre au niveau régional sous la responsabilité du Préfet de Région. Au niveau national, il est suivi par la Délégation interministérielle à la Ville et la DATAR.



B. Gegauff, Médiathèque



B. Gegauff, Médiathèque laurif

Aulnay-sous-Bois : the turning point for northern districts

Jacques Magny

Director

Public interest grouping for the
Major urban project (GPU) covering the
northern districts
of Aulnay-sous-Bois

The northern districts of Aulnay-sous-Bois constitute a piece of town with 24,000 inhabitants, or 30% of the total population concentrated into only 4% of the commune's surface area. These are among the twelve sites that the State has elected to the rank of major urban project (GPU—Grand projet urbain). The socio-demographic imbalances highlighted during earlier censuses have not been contradicted by more recent surveys conducted by leaseholders. Heavy density (more than 8,800 young people), difficult family situations (single-parent households, big families, residential instability), low levels of education and qualification and heterogeneous ethnic origin are all handicaps to social integration in a territory which is itself cut off from its surroundings. In addition, the analysis focusing on new arrivals highlights the increasing instability and lack of security of households.

Thanks to the scope offered by town planning policy, long-term action has been undertaken to correct the current malfunctions.

Built to the north of the council housing estates that have grown along the line of expansion of Aulnay-sous-Bois since the 60s, the big estate of Rose des Vents (also known as the «3,000») thought of itself 25 years ago as a modern new district, in the sphere of the new towns. Strict distribution of functions, simple building system

modelling the housing estate (stacking of T4 and T5) and urban circulations, an introverted commercial mechanism: these concepts which today seem firmly established are «seen badly» by the population and no longer correspond to its aspirations. However ill-suited this living environment may appear, the district does however harbour undeniable potentialities on which urban restructuring can be based, such as treed areas, volume of avenues.

The project was based on the interministerial committee of 23 July 1993 designating Aulnay-sous-Bois as a major urban project (GPU—Grand projet urbain) site. Other partnerships have since been formed:

- A research and study partnership (94-95) associating the Town, the State, the Caisse des dépôts et consignations and an Economic Interest Grouping (GIE—Groupement d'intérêt économique) made up of the Logement Français (French housing authorities), SCET and EDA, subsidiary of Lyonnaise des eaux;
- A steering and implementation partnership, launched in December 1995 by the constitution of a Public Interest Grouping involving the Town, the State, the Caisse des dépôts et consignations and the three leaseholders present on the site, i.e. Logement français (4,400 units), Emmaüs (800 units) and Logements familiaux (300 units and a hostel for migrant workers).
- A financial partnership permitting the European structural funds (PIC URBAN approval on 12 March 1996) and regional funds (tripartite agreement Town-State-Region of 11 July 1996) to converge towards the social and urban development of the northern districts, together with the tax advantages linked to the Revitalisation Programme for the Town (classification as an urban revitalisation area—ZRU, Zone de relance urbaine—in December 1996).

The struggle to open up a landlocked district

Physically, the northern districts are set firmly under the sway of major businesses (Citroën, l'Oréal, Parianor shopping centre, Garonor platform) which are omnipresent in the development sector of north-eastern Paris, between Le Bourget and Roissy. This territory is itself surrounded by a wide green belt (parc départemental du Sausset, parc municipal Roger Ballanger, Plaine des sports) and a continuation of the major and minor road system. All on its own, the RN2 road section (110 metre wide over 2,000 metres) illustrates this hemming in of the northern districts. The evident separation that this causes from the rest of the commune highlights the isolation of these districts. The guiding principle consists of taking advantage of this influence on urban restructuring, by re-establishing and increasing the number of crossings over the RN2 road (only one for the time being) in order to irrigate the northern districts. Inside the districts, the action taken with the active collaboration of the leaseholder

(Logement français) is expected to break the 'dead-end effect' by reorganising the local road system. This new linkage of express ways is accompanied by a special effort focusing on the grading of areas between the street and building entrances, the similarity of which accentuates the feeling of losing one's bearings. This involves dividing the areas, depending on whether they are for public or private use, and, at the same time, attributing to them a 'ground right' which would make it possible to develop them (demolition, rebuilding). This work of redistributing land, marking boundaries and clarifying residential functions (addressing, parking, and play areas) was not taken into consideration when the first renovations were carried out.

La Brise ouest, first sector of involvement

On the Rose des Vents (to the north of the RN2), the la Brise-ouest operation is situated in continuity with the actions carried out on the Cité Nouvelle housing estate (Emmaüs), the Cité Jupiter housing estate (Logements familiaux) and the Merisier housing estate (Logement français). As the first project fully entering into the objectives of the Major Urban Project, the la Brise-ouest sector represents an excellent field of experience for the urban transformation of the Rose des Vents. In this respect, all those involved on the spot were in agreement on the need to proceed with regular exchanges of information between those «researching» and those actually experiencing daily life in the northern districts. Such exchanges were expected to provide the opportunity to draw up, support, and bring out new projects to fuel the forward progress of the major urban project (GPU).

The la Brise ouest project focuses to all intents and purposes on the residential reclassification of 300 units managed by French council housing authorities and consists of three levels of action:

- The implementation of a new road linkage system intended to open up the district, chiefly by the creation of an additional access to the Place Lapérouse (demolition of 30 housing units) and encircling the residential island with a set of roads, certain of which rejoin and cross the RN2;
- From a residential point of view, a better demarcation is made between public and private areas by the creation of pedestrian areas between the building entrances and the street (enabling the reorganisation of residential issues: addressing, parking, cleaning) and the development of a public garden inside the group of blocks. The project includes the creation of two public buildings and the creation of a local Multi-service Unit, Espace Brise, delivered in 1997;
- This is also the site of action for the reintegration in employment of inhabitants by the «best social offer» clause included in invitations to tender for work and by a study site (preceding the actual site itself).

The Aulnay-sous-Bois major urban project for local development

Looking towards 2000-2001, the major part of investments for the in-depth transformation of the northern districts will have been placed. In parallel, the development of the northern districts will be measurable in terms of image as well as social life and establishment in the Aulnay neighbourhood. It is in fact the level of this «return on investment» which may or may not reinforce local partners' confidence in the prospect of long term redevelopment of the northern districts, and will orient their strategy of involvement.

Four years after setting the Major Urban Project (GPU) in motion, the following conclusions can be drawn:

- The partnership: it is important to get beyond the stage of declarations of intent and financial negotiations in order to evolve towards an integrated institutional partnership, a closer functional relationship by business fields and by skill area;
- The investments: these cannot be disconnected from daily life: operation, management, animation, social usage are areas which affect the durability of investments;
- The territorial priorities: investments cannot be made everywhere at once, it is therefore necessary to be capable of managing the differences between territories, whether these are in a post-rehabilitation state, with works under progress, or not affected by short and medium term projects;
- Local partners must therefore stay mobile and adaptable in the projects while remaining coherent on the line to follow;
- The duration: in terms of duration, it is possible to verify that one can hope to reduce the growing gap between a society which is increasing its demands and a population which is accumulating handicaps.

The major urban project (GPU) of Aulnay-sous-Bois generates a project for local development which, in its economic, social and urban respects, attempts to echo the ambitions of the town's planning policy.

Mantes-en-Yvelines

se revitalise

Eymeric de Montauzon

Chargé de mission
EPAMSA¹

L'agglomération de Mantas, pôle urbain de près de 100 000 habitants constitué le long de la vallée de la Seine dans le prolongement ouest de la banlieue parisienne, est confrontée depuis une vingtaine d'années à de graves dysfonctionnements urbains, économiques et sociaux.

Elle fait l'objet depuis 1995 d'un programme d'investissements publics — le projet Mantas-en-Yvelines, coordonné et mis en forme par l'Iaurif en 1997² — destiné à assurer son développement.

Un programme qui, mis en œuvre depuis le deuxième semestre 1996, donne aujourd'hui ses premiers résultats.

Les représentants de l'Etat, de la région Ile-de-France, du département des Yvelines, des communes de Mantas-la-Jolie, Mantas—la-Ville et Buchelay et du District urbain de Mantas — qui regroupe huit communes de l'agglomération — ont décidé en novembre 1995 d'engager le projet «Mantas-en-Yvelines» pour le redéveloppement de l'agglomération à l'horizon 2015. Le projet, formalisé sous forme de convention générale dès juin 1996, prévoit sur 20 ans, la mise en œuvre coordonnée de programmes de développement urbain, d'animation économique et d'action sociale sur les secteurs clés de l'agglomération. L'Etat et ses partenaires locaux mettent en commun leurs instruments d'intervention en matière économique, urbaine ou sociale : grand projet urbain (GPU), contrat de développement urbain (CDU) et contrat d'aménagement régional (CAR), plan départemental d'urgence pour la Seine Aval, contrat de ville, programme Urban, zone franche urbaine, programmes d'actions districaux et communaux. Ils participent aux organes collégiaux de direction de projet, placés sous la présidence du préfet de département ou son représentant : comité de pilotage du projet «Mantas-en-Yvelines» secondé par un comité technique et un comité d'orientation pour l'emploi et la formation. Ils donnent mandat à un établissement public d'Etat créé pour l'occasion — l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA) — pour animer le projet et mettre en œuvre ses principales dispositions.

(1) Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval.

(2) L'Iaurif a réalisé la seconde phase de l'étude du projet d'aménagement; la première phase «Bilan et propositions pour fonder la Grand projet urbain du Mantois» avait été réalisée en 1995.

Dans sa première phase (1995-1999), le projet affecte près de 650 millions de francs au financement d'opérations d'urbanisme, de développement économique et de programmes d'accompagnement social sur les trois communes centres de l'agglomération : Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay. Ces opérations sont aujourd'hui largement engagées. Elles devraient faire l'objet de nouveaux développements à compter de 1999.

La mise en œuvre des premières opérations d'urbanisme

L'agglomération de Mantes qui avait connu une forte croissance entre 1950 et 1975 par suite de l'implantation d'établissements industriels (Renault-Flins, Dunlop...) et de l'engagement de grands programmes de logements et d'infrastructures, voit depuis le début des années 80 ses capacités de redéveloppement limitées par le poids de ses quartiers déqualifiés, l'importance de ses friches

industrielles et la présence d'importants effets de coupures liés aux infrastructures de transport (fleuve, faisceaux SNCF, autoroute A13).

Le projet «Mantes-en-Yvelines» s'est donné pour objectif de créer les conditions d'un développement urbain durable de l'agglomération en revenant sur chacun de ces obstacles. La démarche suivie dès la fin 1995 donne la priorité à l'intervention sur les cœurs de quartier (noyaux anciens de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville, secteurs centraux des grands ensembles d'habitat) et les liaisons viaires internes à l'agglomération.

Quatre secteurs de l'agglomération font aujourd'hui l'objet de programmes de restructuration. Le centre ancien de Mantes-la-Jolie, fragilisé par le déclin de son activité commerciale et le mauvais état de son parc de logements, fait l'objet d'un programme coordonné d'intervention mettant en commun les moyens de la commune, du département, du district et de l'Etat. Une OPAH lancée dès janvier 1997 sur un périmètre de 1 500 logements dégradés a d'ores et déjà permis l'octroi de

près de 3 millions de francs de subventions aux propriétaires privés. Les équipements et les espaces publics de centralité (marché couvert, voies et places publiques) sont en cours de rénovation. L'institution d'un périmètre de restauration immobilière (PRI) sur 250 immeubles insalubres, la poursuite du programme d'amélioration des espaces publics et la mise en œuvre d'un plan de merchandising pour la revitalisation du commerce de centre ville sont actuellement à l'étude.

Le redéveloppement du centre ancien de Mantes s'accompagne d'un effort de redéveloppement des quartiers adjacents. Sur l'initiative de l'EPAM-SA et de la commune, trois hectares de terrain situés place Henri Dunant, à mi chemin de la gare SNCF de Mantes et du centre ancien, doivent être restructurés à compter du deuxième semestre 1998. Cette opération doit permettre la réalisation, d'ici 1999-2001, d'un parc public de stationnement souterrain de 350 places, d'une place et d'un jardin public, d'un cinéma multiplexe de 2 200 places et de programmes associés (commerces, logement...).

Le programme de développement à moyen terme (2005) est engagé notamment sur le centre ville de Mantes-la-Jolie (8 000 habitants). Il combine les opérations d'aménagement urbain, les programmes d'amélioration des infrastructures de transport, des conditions d'habitat, une politique d'animation économique et de développement social.

B. Gegauff/ Mediatbague laurif





Dans les quartiers, l'action est orientée en priorité sur leur redéveloppement, sur les centres de proximité et la recombinaison des quartiers d'habitat voisins. Le centre Mantes 2, situé au cœur du quartier du Val Fourré (quartier en zone franche urbaine comptant 25000 habitants à l'ouest de la commune de Mantes-la-Jolie), fait depuis 1996 l'objet d'un programme de restructuration lourde engagé sur l'initiative de la commune et de l'EPAMSA.

Le centre commercial du quartier d'habitat des Merisiers Plaisance (zone urbaine sensible de 4 200 habitants au cœur du territoire communal de Mantes-la-Ville), est le cadre d'une opération similaire bien que de moindre ampleur engagée au premier semestre 1998 à l'instigation de la commune de Mantes-la-Ville et de l'EPAMSA. Elle doit s'accompagner,

dès 1999-2000, d'un programme de recombinaison urbaine engagé à l'échelle de l'ensemble du quartier : amélioration des dessertes, organisation des cheminements piétons, création de structure d'animation et d'espaces de jeu.

Le quartier du «bas du Domaine», quartier d'habitat collectif de 3 000 habitants, excentré aux franges sud-est du territoire communal de Mantes-la-Ville, fait dans le même temps l'objet d'un vaste programme de réaménagement axé autour de la restructuration du centre commercial de quartier, de la refonte des espaces publics et de l'ouverture des secteurs d'habitat sur des espaces verts aménagés (coulée verte et parc du Domaine). Ce programme, actuellement en phase de concertation, doit être mis en œuvre à partir du premier semestre 1999.

La réalisation de ses actions de restructuration sur les espaces centraux de l'agglomération s'accompagne d'un effort particulier en matière d'amélioration de la voirie primaire. Trois boulevards urbains sont aujourd'hui en voie de réalisation ou de réaménagement. Une nouvelle liaison primaire — le boulevard urbain de la Dorsale — reliant l'autoroute A13 et la plaine des Meuniers au faubourg de Mantes-la-Ville actuellement à l'étude, doit être aménagée sur l'initiative du district urbain de Mantes à compter de l'automne 1999. La réalisation de cet ouvrage se fera concomitamment à l'élargissement et à la restructuration du boulevard Salengro, entre l'autoroute A13 et le centre de Mantes-la-Jolie, sous la maîtrise d'ouvrage du département des Yvelines.

L'EPAMSA, opérateur du projet «Mantes-en-Yvelines»

L'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA) créé par le décret du 10 avril 1996 assure la coordination opérationnelle du projet «Mantes-en-Yvelines» et la mise en œuvre de ses principales opérations en matière d'aménagement, de restructuration urbaine, de développement économique, social et urbain. Il agit sous la direction de Comité de pilotage du projet, soit pour son compte, soit pour celui des partenaires du projet. Il s'appuie pour exercer ses missions sur les moyens matériels et humains mis à sa disposition par l'Etablissement public d'aménagement de la Ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines (EPASQY). Par son statut et l'étendue de son champ d'activité, il préfigure ce que pourraient être les futurs établissements publics de restructuration urbaine.



B. Gegauff, Médiathèque Iaurif

A l'échelle des quartiers, un boulevard urbain est en cours d'aménagement entre le Centre Mantes 2 et la Nationale 13 — boulevard urbain de la Diagonale — sous la responsabilité de la commune de Mantes-la-Jolie. Une première tranche est dorénavant et déjà réalisée. L'ouvrage devrait être achevé fin 1999-début 2000. La poursuite de l'ensemble de ces opérations devrait s'étendre à partir de 1999 à de nouveaux champs pour l'action de redéveloppement urbain. Le traitement des friches et l'aménagement du secteur Salengro-Gare sur les communes de Buchelay, Mantes-la-Ville et Mantes-la-Jolie pourrait être engagé. Le périmètre d'intervention du projet de redéveloppement urbain pourrait être étendu à d'autres communes de l'agglomération.

Le Val Fourré, site d'action prioritaire du projet «Mantes-en-Yvelines».

© Gegarif, Médiathèque aurif



Le quartier du Val Fourré, grand ensemble d'habitat collectif construit entre 1963 et 1977, à l'ouest du territoire communal de Mantes-la-Jolie, concentre les plus grandes difficultés urbaines, économiques et sociales de l'agglomération mantaise. Une frange majoritaire de son parc de logement (8 000 logements dont 6 500 sous statut locatif social) est aujourd'hui déqualifiée. Son organisation spatiale, marquée par les conceptions urbaines de la première

moitié des années 60, s'avère aujourd'hui inadaptée aux besoins d'une population (25 000 habitants) en situation de grande précarité économique ou sociale. Dès 1996, la stratégie de redressement mise en œuvre par le projet «Mantes-en-Yvelines» s'est axée en priorité sur la rénovation du centre de quartier et la restructuration des quartiers d'habitat adjacents. La commune de Mantes-la-Jolie, appuyée par l'EPAMSA, a engagé au cours du premier semestre 1996 la restructuration du Centre commercial Mantes 2, vaste friche commerciale située au cœur du quartier. La dalle centrale (10 000 m²) et ses accès, acquis ou repris en gestion par la commune fin 1997, ont été réaménagés ou ouverts au flux automobile au cours du premier semestre 1998. La principale friche commerciale du centre - bâtiment du «Cube» totalisant 14 000 m² de SHON sur trois niveaux -, après avoir été acquise par la commune, est en cours de réaménagement depuis mars 1998. Elle doit accueillir d'ici la fin 1999 des services et équipements publics (mairie de quartier, salle de sport), des commerces et un important programme de bureaux et d'ateliers qui en feront le principal pôle de centralité du quartier. Ce programme s'accompagne de la mise en œuvre coordonnée d'actions d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers d'habitat adjacents formalisées par des contrats d'objectifs signés quartier par quartier par l'Etat, la commune, l'EPAMSA et les bailleurs sociaux concernés. Deux premiers contrats ont été signés en mai 1998 sur les quartiers des Peintres et des Explorateurs. Le contrat d'objectif du quartier des Peintres (1 500 logements au nord du quartier du Val Fourré), signé avec la SA Hlm IRP, prévoit en particulier la démolition de la fraction la plus déqualifiée du parc de logements (immeubles tours), la refonte du schéma viaire et des espaces publics du quartier, la constitution d'espaces collectifs placés sous la responsabilité partagée du bailleur et de la commune, l'implantation d'équipements structurants et le renforcement des moyens devant assurer le confort, la qualité de vie et la sécurité des habitants (services de gestion locative, services sociaux, gardiennage des immeubles).

Le Val Fourré, composé pour plus des 3/4 de locatif social, accueille 25 000 habitants dont une partie est en situation de précarité sociale ou économique.

© Gegarif, Médiathèque aurif



Le redéveloppement économique

L'agglomération mantaise, très dépendante des activités économiques de la vallée de la Seine, est confrontée après le reflux industriel massif de la période 1973-86 (perte de 35 000 emplois industriels en Seine Aval) à l'érosion continue des effectifs des principaux établissements pourvoyeurs d'emplois : Renault Flins, Peugeot Poissy, Aérospatiale les Mureaux, Sulzer Mantes-la-Ville...

la-Ville). La population, par ses niveaux d'étude et de qualification, y est plus sensible qu'ailleurs à l'érosion de l'emploi faiblement qualifié. Son accès à l'emploi se dégrade rapidement. Ses revenus se stabilisent à des niveaux très faibles.

Le projet Mantes-en-Yvelines a donné, dès 1995-96, la priorité au développement économique par la création d'une offre d'implantation foncière utilisant au mieux les atouts de l'agglomération. Deux opérations d'aménagement de zone d'activité ont été lancées en 1997.

rains doit être engagée sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPAMSA entre l'automne 1998 et la mi 1999. Ces deux opérations s'accompagnent du lancement de nouveaux programmes d'immobiliers d'entreprises sous maîtrise d'ouvrage publique. La commune de Mantes-la-Jolie a mis en service en octobre 1998 un hôtel d'entreprises de 2 400 m² de SHON situé sur les terrains du parc d'entreprises de la Diagonale, à l'entrée sud-est du quartier du Val Fourré. L'EPAMSA devrait réaliser en 1999 un atelier-relai de 1 400 m² sur les terrains de la ZAC Sully.



Vaste friche commerciale située au cœur du quartier du Val Fourré, la restructuration du centre commercial Mantes 2 est engagée depuis 1996.

Le «Cube» accueillera d'ici fin 1999 des services et équipements publics, des commerces, des bureaux et des ateliers. Il constituera un véritable pôle de centralité du quartier.

B. Gegauff / Méditerranée Iaurif

Cette compression des effectifs n'est pas compensée par le développement endogène de l'agglomération, l'implantation de nouveaux équipements structurants —liés à la faiblesse de l'offre immobilière d'implantation d'entreprises— ou par l'amélioration significative des conditions d'accès de la population à d'autres marchés régionaux de l'emploi (Saint-Quentin-en-Yvelines Versailles, Cergy Pontoise, Haut-de-Seine). Elle se fait au détriment des communes centre de l'agglomération (Mantes-la-Jolie et Mantes-

La première vise la plaine des Meuniers, située au nord-est du territoire communal de Buchelay, en bordure immédiate de l'autoroute A13. Réalisée sur l'initiative de l'EPAMSA, elle vise l'aménagement d'une zone d'activités de 38 hectares d'ici 2007, dont une dizaine d'hectares dès la mi 1999.

La seconde opération - ZAC Sully - prévoit l'aménagement de 10 hectares de terrains situés dans le prolongement immédiat du quartier du Val Fourré d'ici 2001. Une première phase de travaux portant sur 7,5 hectares de ter-

L'aménagement de cette ZAC et la réalisation de ces deux opérations d'immobiliers d'entreprises s'effectuent dans le cadre du périmètre de la zone franche urbaine (ZFU) de Mantes-la-Jolie. Ce régime final, par l'attrait qu'il suscite auprès des investisseurs, constitue un puissant vecteur de réussite des opérations engagées. Il a permis, en particulier, l'implantation de 59 entreprises et la création de 300 nouveaux emplois sur le quartier du Val Fourré depuis janvier 1997.

A partir de 1999, la commercialisation des zones d'aménagement et des programmes immobiliers en cours de réalisation doit s'accompagner du renforcement des dispositifs d'animation économique. Dans le prolongement des actions déjà engagées à l'échelle de l'agglomération (création d'un Comité d'expansion économique, mission d'aide aux entreprises de la ZFU exercée par l'EPAMSA), il est notamment envisagé de procéder :

- au lancement d'actions d'aide à l'implantation d'activités structurantes ;
- à la mise en œuvre d'un plan de communication - prospection, ciblé pour mieux vendre le territoire auprès des entreprises et de leurs vecteurs d'opinion ;
- au renforcement des prestations d'accompagnement des entreprises implantées.

La réalisation d'un programme d'accompagnement social

Le projet «Mantes-en-Yvelines» développe depuis 1997 des actions d'accompagnement social au profit des populations en grande difficulté. Un Plan intercommunal pour l'insertion économique (PLIE) est en cours depuis avril 1997 sur un périmètre de quinze communes de l'agglomération. Sa mise en œuvre s'accompagne du renforcement des dispositifs d'insertion et de formation, du développement des chantiers d'insertion et du recours accru aux contrats aidés (emplois-ville...). Un important programme d'actions est engagé par la commune de Mantes-la-Jolie à l'échelle du quartier Val

Fourré. Réalisé dans le cadre du programme Urban de Mantes-la-Jolie, approuvé par la Communauté européenne en décembre 1997, il prévoit la mise en place sur l'ensemble du quartier d'actions de placement de la population auprès des entreprises implantées en zone franche urbaine, de formation des adultes et d'insertion des populations en difficulté.

Il en est de même à Mantes-la-Ville où la commune renforce et adapte son action sociale aux besoins des quartiers d'habitat social en grande difficulté (Merisiers-Plaisance, «bas du Domaine», Brouets). Les programmes sociaux communaux ont vocation à être renforcés au cours des années à venir dans le cadre de contrats d'objectifs signés quartier par quartier avec l'Etat, l'EPAMSA et les bailleurs sociaux concernés.



*Depuis fin 1996,
un Comité d'expansion économique
accompagne les entreprises
dans leurs projets d'implantation
et de développement
sur l'ensemble de l'agglomération.*

R. Gegauff / Médiathèque Inaif

Mantes-en-Yvelines is being redeveloped

Eymeric de Montauzon

Project Leader

EPAMSA

The urban area of Mantès, a built-up zone containing almost 100,000 inhabitants, formed along the valley of the river Seine in a westwards extension of the Paris suburbs, has, over the last twenty years or so, been faced with serious urban, economic and social malfunctions. Since 1995, it has been the subject of a coordinated programme of public investments—the Mantès-en-Yvelines project—intended to boost its development. A programme which, put into action during the second half of 1996, is today showing its first results.

Representatives of the State, the Ile-de-France region, the Yvelines county, the communes of Mantès-la-Jolie, Mantès-la-Ville and Buchelay, and the Urban District of Mantès—which groups eight communes in the urban area—decided in November 1995 to launch the Mantès-en-Yvelines project for the redevelopment of the urban area between now and 2015. The project, formalised in the shape of a general agreement as early as June 1996, provides for the coordinated implementation, over 20 years, of programmes for urban development, economic animation and social action on key sectors of the urban area. The State and its local partners pool their means of intervention on economic, urban or social matters: major urban project (GPU—Grand Projet Urbain), urban development contract (CDU—Contrat de Développement Urbain) and regional planning contract (CAR—Contrat d'Aménagement Régional), county emergency plan for Seine Aval (downstream the river Seine), town-planning contract, Urban programme, urban free zone, action programmes for districts and communes. They participate in the local authority bodies managing the project, chaired by the county's prefect or his representative: steering committee for the «Mantès-en-Yvelines» project seconded by a technical committee and an orientation committee for employment and training. They commission a public body set up for this purpose—the Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA)—to co-ordinate the project and implement its main provisions. In its first phase (1995-1999), the project allocated nearly 650 million francs towards financing opera-

tions of town planning, economic development and programmes of social support in the urban area's three central communes: Mantès-la-Jolie, Mantès-la-Ville and Buchelay. These operations are well under way today. They are expected to be the subject of new developments starting in 1999.

Implementation of the first town planning operations

The urban area of Mantès which had expanded vigorously between 1950 and 1975 as a result of the installation of industrial companies (Renault-Flins, Dunlop, etc.) and the engagement of major housing and infrastructure, has, since the start of the 80s, seen its capacities for redevelopment hampered by the weight of its poorer districts, the size of its industrial wastelands and the presence of significant lines of separation linked to transport infrastructures (waterway, railway system, A13 motorway). The «Mantès en Yvelines» project has set itself the objective of creating the conditions for sustainable development of the urban area by looking into each of these obstacles. The approach adopted from the end of 1995 gave priority to action on the innermost districts (former nuclei of Mantès-la-Jolie and Mantès-la-Ville, central sectors of major residential areas) and the road links internal to the urban area. Four sectors of the urban area are today the subject of restructuring programmes. The old centre of Mantès-la-Jolie, weakened by the decline in its commercial activity and the poor state of its housing, is the subject of a coordinated programme of intervention—pooling resources from the commune, the county, the district and the State. A programmed operation for the improvement of living conditions (OPAH—Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat) launched in January 1997 to deal with 1,500 housing units in poor condition has already led to grants of close to 3 million francs in subsidies to private owners. Central installations and public spaces (covered city market, public thoroughfares and areas) are undergoing renovation. The establishment of an area for property restoration (PRI—Périmètre de Restauration Immobilière) covering 250 buildings unfit for habitation, the continuance of the programme for improving public areas and the implementation of a merchandising plan for revitalising town centre shopping facilities are currently under study. The redevelopment of the old centre of Mantès is accompanied by an attempt to redevelop the neighbouring districts. At the initiative of EPAMSA and the commune, eight acres of land located at Place Henri Dunant, halfway between Mantès railway station and the old town centre, are to be restructured starting in the second half of 1998. This operation will, between now and 1999-2001, allow for the building of an underground public car park with 350 places, a square and a public garden, a multiplex cinema with seating for 2,200 and associated programmes (shops, housing, etc.). As for the local districts, action is oriented in priority to their redevelopment, to local

centres and the reconstitution of neighbouring residential districts. The Mantès 2 centre, located at the heart of the Val Fourré district (district in the urban free zone containing 25,000 inhabitants to the west of the Mantès-la-Jolie commune), is, since 1996, the subject of a heavy restructuring programme launched at the initiative of the commune and the EPAMSA. The shopping centre in the residential district of Merisiers Plaisance (sensitive urban zone containing 4,200 inhabitants at the heart of the Mantès-la-Ville commune), is the scene of a similar although less intense operation launched during the first half of 1998 at the instigation of the Mantès-la-Ville commune and the EPAMSA. This will be accompanied, towards 1999-2000, by a programme for urban reconstitution involving the whole district: improvement of transport services, organisation of pedestrian streets, creation of entertainment structures and playing areas. The district of «Bas du Domaine», a local authority housing area with 3,000 inhabitants, on the outlying south-eastern fringes of the Mantès-la-Ville commune, is also the subject of a huge programme of redevelopment centred around the restructuring of the district shopping centre, the renovation of public areas and the opening out of housing sectors onto converted green space (pedestrian zones with trees and grass and public parkland). This programme, currently under consultation, is expected to be put in motion from the first half of 1999. The performance of these actions of restructuring the central spaces of the urban area is accompanied by a special effort in terms of improving the primary road system. Three urban boulevards are today in the process of being built or improved. A new primary link—the urban boulevard known as the Dorsale—linking the A13 motorway and the Plaine des Meuniers to the suburbs of Mantès-la-Ville is currently under study, and is expected to be developed at the initiative of the Mantès urban district starting in the autumn of 1999. The completion of these works will be accompanied by the widening and restructuring of the Boulevard Salengro, between the A13 motorway and the centre of Mantès-la-Jolie, under the responsibility of the Yvelines county. At local district level, an urban boulevard is in the process of being developed between the Mantès 2 Centre and the RN13—urban boulevard of the Diagonale—under the responsibility of the town of Mantès-la-Jolie. A first section has already been completed. The work should be finished end-1999, start-2000. The continuation of all these operations should from 1999 include the development of new fields of action for urban redevelopment. The handling of wasteland and improvements to the Salengro-Gare (railway station) sector in the communes of Buchelay, Mantès-la-Ville and Mantès-la-Jolie could also be set in motion. The scope of involvement of the redevelopment project could be extended to other communes in the urban area.

(1) Etablissement Public d'Aménagement du Mantois Seine Aval

Economic redevelopment

The urban area of Mantes, very dependant on economic activities in the Seine valley, is, after the massive industrial back-flow during the period 1973-86 (loss of 35,000 industrial jobs in Seine Aval), confronted with the continual erosion of workforces at the main job supplying companies: Renault-Flins, Peugeot-Poissy, Aérospatiale-Les-Mureaux, Sulzer Mantes-la-Ville, and so on. This compression of workforces is not offset by the endogenous development of the urban area, the installation of new structuring facilities—linked to the poor availability of commercial property—nor by the significant improvement of conditions of access of the population to other regional employment markets (Saint-Quentin-en-Yvelines Versailles, Cergy Pontoise, Haut de Seine). It is also detrimental to the central towns of the urban area (Mantes-la-Jolie and Mantes-la-Ville). The population, with its levels of education and qualification, is more sensitive than elsewhere to the erosion of unskilled employment. Its access to employment is rapidly worsening. Its income is stabilising at very low levels. The Mantes-en-Yvelines project, as early as 1995-96, gave priority to economic development by the creation of available commercial property making the best use of the advantages specific to the urban area. Two operations for improving the business zone were launched in 1997. The first concerns the plaine des Meuniers, located to the north-east of the Buchelay district, on the immediate edge of the A15 motorway. Carried out at the initiative of EPAMSA, this project aims at developing a business park of over 100 acres between now and 2007, with 30 or so acres by mid-1999. The second operation—the urban development zone (ZAC—Zone d'Aménagement Concerté) at Sully—provides for the development of some 30 acres of land located in the immediate vicinity of the Val Fourré district between now and 2001. A first phase of works covering 20 acres of land will be set in motion under the responsibility of EPAMSA between autumn 1998 and mid-1999. These two operations are accompanied by the launch of new programmes for commercial properties under the responsibility of public works. In October 1999, the town council of Mantes-la-Jolie set up a business building measuring 2,400 square metres gross floor area, situated on the land used for the business park of La Diagonale, at the south-east entrance to the Val Fourré district. In 1999, EPAMSA is expected to build a managed workspace measuring 1,400 square metres on the land in the urban development zone at Sully. The development of this urban development zone and the performance of these two commercial property operations will be effected within the context of the perimeter of the urban free zone (ZFU—Zone Franche Urbaine) at Mantes-la-Jolie. This latter system, because of the attraction it has for investors, constitutes a powerful vector for success in the actions that are undertaken. In particular, it has enabled the installation of 59 companies and the creation of 300 new jobs in the

Val Fourré district since January 1997. From 1999, the commercialisation of the development zones and property programmes under way will be accompanied by the reinforcement of provisions for economic animation. In an extension of the actions already undertaken at urban area level (creation of an economic growth committee, vocation to help businesses in the urban free zone exercised by EPAMSA), it is envisaged to proceed with the following:

- The initiation of actions, help in the installation of formative activities;
- The implementation of a prospective communication plan targeted in such a way as to promote the territory as effectively as possible to companies and opinion leaders;
- The reinforcement of accompanying services for established businesses.

The realisation of a social support programme

Since 1997, the «Mantes-en-Yvelines» project has been developing actions of social support for the benefit of populations in great difficulty. An inter-communal economic reintegration plan (PLIE—Plan Intercommunal pour l'Insertion Economique) has been under way since April 1997 covering fifteen communes in the urban area. Its implementation is accompanied by the reinforcement of reintegration arrangements and the formation of reintegration sites and increased use of aid contracts (town jobs, etc.). A major action programme is currently being undertaken by the Mantes-la-Jolie commune in the Val Fourré district. Realised in the context of the Mantes-la-Jolie Urban town-planning programme, approved by the European Community in December 1997, this provides for the implementation over the whole district of placement initiatives for the local population with businesses installed in the urban free zone, training of adults and reintegration of populations in difficulty. The same can be said for Mantes-la-Ville where the commune is boosting and adapting its social action to cope with the needs of residential districts in great difficulty (Merisiers Plaisance, «Bas du Domaine», Brouets). The commune's social programmes are intended to be reinforced over coming years in the context of contracts with objectives signed district by district with the State, EPAMSA and the social leaseholders concerned.

Du projet au territoire : la démarche d'Argenteuil

Propos recueillis par
**Emmanuelle Pellegrini et
Pascale Philifert**
laurif



L Le Val d'Argent compte 28 000 habitants. Ce quartier d'Argenteuil est scindé en deux parties par l'emprise ferroviaire : le Val Sud d'une part, et le Val Nord d'autre part, essentiellement composé d'une dalle de 8 hectares supportant un ensemble de barres d'habitation et le centre du quartier.

Présenté dans les premières années de sa construction comme un modèle d'architecture moderne, ce quartier a vu ses problèmes s'accroître au milieu des années 80 : inadaptation de la forme urbaine, problèmes économiques et sociaux grandissants... À la fin de 1992, le Val d'Argent est parmi les premiers Grands projets urbains initiés en Ile-de-France... Pourtant, les travaux de restructuration urbaine n'ont démarré qu'en février 1998 au Val Nord, avec le traitement de la dalle qui est au cœur de la redynamisation du quartier. Dans le même temps, le Grand projet a permis l'aboutissement d'un long travail en termes de partenariat et d'architecture financière.

Rencontre avec Bernard Weil, responsable du GPU et directeur du GIP (détaché de la SCET), afin de comprendre comment ce véritable « projet de territoire » s'est structuré et va évoluer dans le futur XII^e plan.



B. Giegau/Wikistockphoto.com/laurif

Les Cahiers de l'aurif :
**Comment s'est structuré le GPU
à sa création ?**

Bernard Weil : Les GPU étaient une bonne idée au départ, il s'agissait de changer l'échelle d'intervention, de passer en somme à une nouvelle génération de projets. Le Val d'Argent est depuis longtemps un site prioritaire de la politique de la ville, même s'il n'était pas "très stigmatisé" : dans le classement des 145 quartiers franciliens en difficulté établi par la Direction régionale de l'équipement (DRE), il se situait en 46^e position. L'attaque du centre commercial en 1990 a fait l'effet d'un déché au auprès des élus et les a convaincus de se lancer dans un projet d'intervention lourde. C'est le Comité interministériel à la ville (CIV) de novembre 1992 qui a décidé de faire du site un GPU. La ville et l'État ont ensuite mis en place une consultation urbaine, remportée par deux équipes : celle du GERAU et celle de Roland Castro en octobre 1993.

Le GPU d'Argenteuil propose plusieurs axes stratégiques. Le projet global ambitieux vise à réinsérer le Val d'Argent dans la ville et à réintégrer dans le quartier la diversité des fonctions, en particulier économiques.

B. Gegauff/Médiathèque Iaurif



**Les Cahiers de l'Iaurif :
Que pensez-vous de
cette démarche initiale?**

Bernard Weil : *Je pense que cette consultation était une erreur car un concours d'urbanisme fige dès le début l'image du projet alors que, par nature, un GPU doit être évolutif. En mettant en avant l'urbain, l'économie du GPU et ses aspects sociaux ont été négligés. Or, il me semble qu'il faut plutôt partir de là pour cerner un territoire, et construire une stratégie de projet. Cela a en plus ralenti la mise en route de l'ensemble du projet.*

**Les Cahiers de l'Iaurif :
Pouvez-vous évoquer
les différentes phases du
GPU à la suite du concours ?**

Bernard Weil : *D'avril 1994 à l'été 1995, nous avons établi le plan des grands éléments de cadrage, c'est-à-dire le plan du projet et son pro-*

gramme. De septembre 1995 à juillet 1996 nous avons mis les engagements financiers en face des projets avec l'État, la ville, la Région, le Conseil Général, la Caisse des dépôts et consignations... Mais il faut dire qu'entre-temps, l'équipe municipale a changé, ce qui a donc ralenti le processus. Le 11 juillet 1996, la convention financière a finalement été signée et c'est à l'automne 1996 que la vie opérationnelle du projet a débuté. Les travaux réalisés par la Société d'économie mixte de la ville d'Argenteuil (SEMARG), ont commencé sur le terrain en février 1998 avec le démarrage d'un chantier tous les deux mois : déplacement des services publics et du centre Gavroche, démolition partielle de la dalle, remaniement du groupe scolaire Romain Rolland et de celui de la Croix-Duny, construction de l'annexe de la bibliothèque... Évidemment, pendant cette phase, la préparation d'une autre phase de chantier s'élabore.

**Les Cahiers de l'Iaurif :
Comment s'est ensuite
structuré le GPU en termes
de partenariat ?**

Bernard Weil : *L'idée-force a été d'arriver en permanence à un équilibre dans les prises de décisions. Et ce, pour que les collectivités gardent leurs prérogatives et que les projets avancent. Le GPU s'est structuré à travers un Groupement d'intérêt public (GIP), réunissant tous les partenaires du GPU. C'est un montage complexe, qui a aussi tendance à ralentir la prise de décision... La dialectique avec les partenaires au sein du GIP est permanente. Mais en contrepartie, les techniciens du GIP doivent maîtriser les questions techniques... Il me semble avant tout que le GIP ne doit pas se substituer aux institutions existantes, il donne à chacun des partenaires sa vraie place, chacun joue son rôle.*

Les axes du Projet urbain



B. Gegauff/Médiathèque laurif

Projet global, évolutif et à long terme, le Grand projet urbain d'Argenteuil (Val d'Oise) vise à revitaliser le quartier du Val d'Argent. Il a pour vocation d'agir dans les champs du social, de l'économique et de l'urbain en mettant en oeuvre une démarche partenariale.

Ses domaines majeurs d'intervention sont de plusieurs ordres :

- Aménagement et restructuration urbaine ;
- Habitat et peuplement ;
- Revitalisation du commerce ;
- Développement économique, emploi et insertion ;
- Equipements publics et vie sociale ;
- Transports et déplacements.

Plusieurs axes stratégiques traduisent les grands objectifs du GPU :

- L'ouverture et l'intégration du quartier dans la ville se traduisent par le traitement des franges, des entrées du quartier, l'ouverture sur le secteur nord (Parc des Cerisiers et zone agricole), et le réaménagement paysager des voiries principales (CD 48). L'amélioration des liaisons avec les réseaux de transport en commun est aussi un axe du projet ;
- Rendre plus lisible le quartier se traduit par la volonté de remailler le réseau viaire, de relier plus simplement les espaces entre eux, de restructurer la dalle et de revitaliser quatre pôles de centralité ponctuant le principal axe nord/sud : le boulevard Marcel Cachin, le pôle gare, la dalle du Val Nord et enfin l'entrée de la zone nord ;
- Valoriser l'image du quartier doit passer par le remodelage architectural et urbain des résidences (Diderot

nord, Saint-Just, Canuts, Mondor-Broca...), la réalisation d'un habitat nouveau (diversification de l'offre de logements et construction neuve de "maisonnées" Porte de Corneilles), la création d'un équipement culturel majeur, la réhabilitation des co-proprétés ;

- La hiérarchisation et la requalification des espaces du quartier s'appuient sur la mise en oeuvre d'une politique de réaménagement des espaces publics, et sur une politique de résidentialisation (aménager les espaces de proximité et identifier clairement leur statut) ;
- La redynamisation économique et commerciale se fonde sur une requalification et un regroupement des commerces au centre du quartier du Val Nord. La dalle sera partiellement démolie, donnant naissance à une nouvelle configuration sous forme d'une place à deux niveaux et son rattachement au sol naturel par un jeu de pentes douces.



B. Gegauff/Médiathèque laurif

Des activités économiques devraient voir le jour notamment dans certains pieds d'immeubles et en relation avec la gare du Val d'Argent ;

- L'amélioration des conditions de vie des habitants puise ses fondements dans le projet social (éducation, tranquillité publique, lutte contre l'exclusion, équipements) et une gestion quotidienne de proximité.

La mise en oeuvre de cette politique repose sur le partenariat et la négociation entre les pouvoirs publics et les acteurs concernés. Ils sont réunis au sein de plusieurs groupes de travail qui concernent chaque domaine du projet (habitat, commerce, vie sociale, gestion urbaine...).



B. Gegauff/Médiathèque laurif

**Les Cahiers de l'aurif :
Cette forme d'organisation
explique-t-elle la lenteur à
voir les projets sortir de terre ?**

Bernard Weil : Pas seulement. C'est aussi à cause du rôle que l'on a voulu donner à cet outil qui porte un projet de territoire fédérateur, tout en conservant à chaque partenaire sa propre logique d'acteur. Et ainsi, les choses ne peuvent pas se faire du jour au lendemain. De plus, pendant longtemps, l'équipe du GIP était réduite, alors qu'aujourd'hui il y a 14 permanents, avec quatre missions principales : la restructuration urbaine, l'habitat, l'économie, le commerce, et enfin le social. Il y a aussi deux personnes chargées de la communication et de la concertation avec les habitants. Et enfin une personne chargée de la gestion des plans de financement. Relativement aux autres GPU, on est assez nombreux, l'équipe est très identifiée. Le pendant de tout cela est que le GIP a pris une grande place en tant qu'institution dans la ville, ce qui n'est pas toujours simple.

**Les Cahiers de l'aurif :
En milieu de XI^e plan, peut-on
connaître l'enveloppe
financière globale du projet ?**

Bernard Weil : Tout d'abord je voudrais insister sur l'importance de l'architecture financière du projet. Sur le XI^e plan, son coût est de 300 millions de francs. Ce chiffre englobe le coût total du Grand projet. Aujourd'hui, près de 90 millions ont effectivement été consommés. Un peu plus de 200 millions sont d'ores et déjà enga-

gés. Il reste 70 millions à affecter en 1999. Il est nécessaire de se préparer au prochain Plan, sinon les chantiers vont prendre du retard. Pour ce faire, le GIP propose un programme de transition d'environ 114 millions de francs. En fin de XII^e Plan, l'objectif serait de se situer à 800 ou 900 millions de francs en tout, à un rythme de 80 millions de francs par an. Aujourd'hui, ce dernier finance à hauteur de 50 %, la ville d'Argenteuil 20 %, la Région 15 %, le département 12 % et enfin, la Caisse des dépôts et consignations 3 %. Le taux de participation de la ville sera peut-être revu à la baisse dans le prochain Plan...

*Le départ de commerces,
les rez-de-chaussée dégradés...
autant de facteurs témoignant
d'une inadéquation
de la forme urbaine.
Une étude a démontré
la nécessité de regrouper
les commerces disséminés
et d'en créer de nouveaux.*

B. Gagnault/Méthabèque Laurif

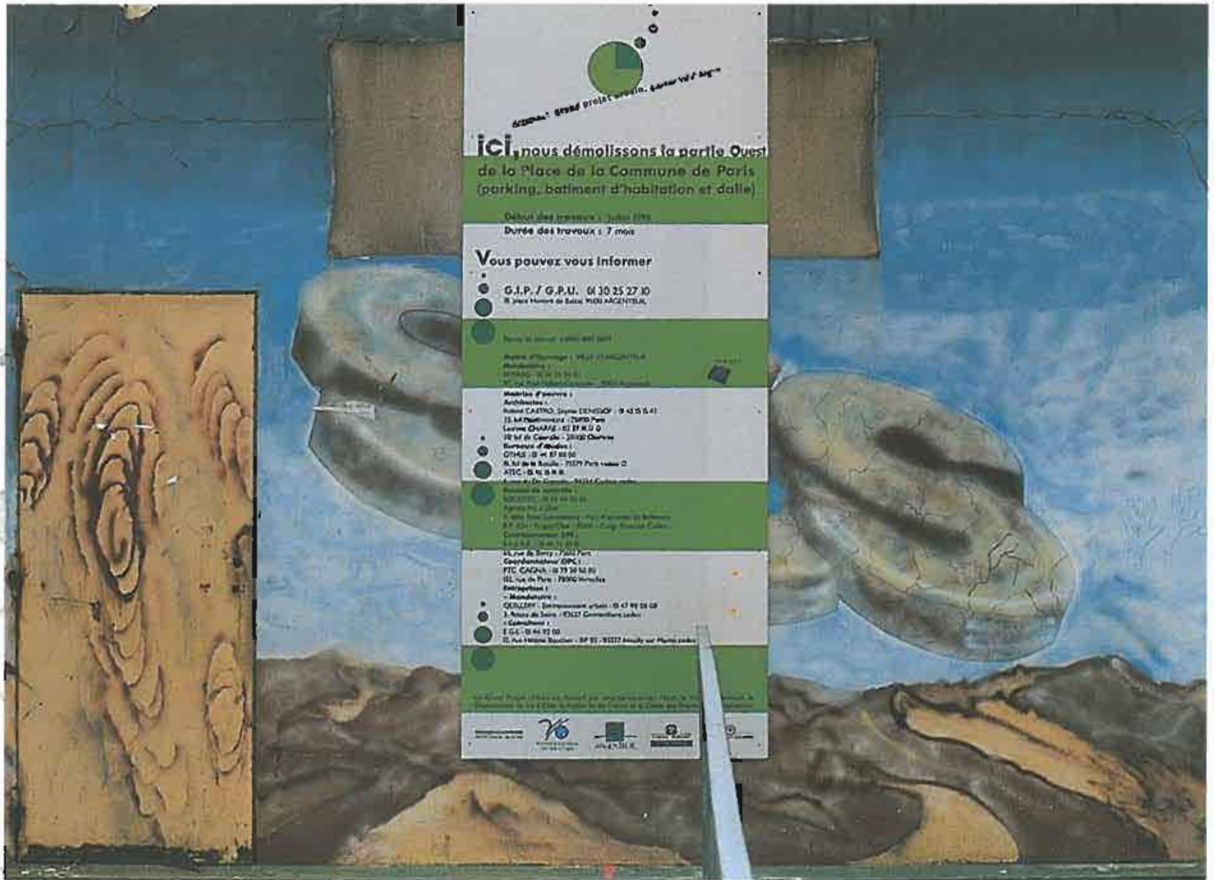
**Les Cahiers de l'aurif :
Quelles sont les grandes
lignes de l'intervention
en direction de l'habitat ?**

Bernard Weil : Il faut repartir des problèmes du quartier, et surtout au Val Nord : rez-de-chaussée dégradés à cause des départs de commerces, espaces publics en déserrance. L'idée est donc de résidentialiser une partie des unités d'habitation. Sur le site, le parc social est majoritaire, mais se posent aussi des problèmes de copropriétés dégradées sur lesquels nous réfléchissons actuellement.

Au Val Sud, on réfléchit à une opération de démolition-reconstruction d'une ou deux tours qui concentrent les plus grandes difficultés ; 180 logements sont concernés.



Argent
os travail



B. Cleyrouff/Médiatèque laurif



groupement provisoire des équipements
Mairie, Accueil Jeunesse, Maison Pour Tous,
Centre de la Vie Quotidienne, Annexe Centre Gavroche
Maison d'Accueil Enfance "Gavroche"
Modernisation de locaux commerciaux
Modernisation des services techniques :
Installation prévue fin octobre
Rue Denis Diderot :
Modernisation intérieure et extérieure du bâtiment

**Les Cahiers de l'aurif :
Comment avance
le projet commercial,
pendant du projet urbain
du Val d'Argent ?**

Bernard Weil : Sur la dalle, il y avait un problème de dévalorisation du petit commerce, beaucoup de boutiques étaient fermées en pieds d'immeuble. La vie commerciale du quartier périclitait. C'était un des problèmes majeurs de la dalle... Une étude nous a démontré qu'il était nécessaire de regrouper les commerces jusqu'alors disséminés et d'en créer de nouveaux. Cela passait donc par une restructuration commerciale d'ensemble. Un système complexe de transfert et de création s'est mis en place. Pour les transferts, qui étaient les plus lourdes opérations à monter, la

puissance publique a partiellement aidé les commerçants. Pour réaliser les boutiques, il était bien sûr hors de question de penser à des promoteurs classiques. Le risque commercial est pris en charge par l'EPARECA (lié à la Caisse des dépôts et consignations). Par contre, pour les nouvelles créations de boutiques, une Société civile immobilière a été créée, elle rachète et revend les locaux en vente en état futur d'achèvement. L'investissement total du GPU pour ces opérations est de 90 millions de francs. L'autre gros dossier commercial concerne la locomotive du quartier, le centre Leclerc. Il s'agissait d'optimiser sa surface de vente. Cela passe par le rachat d'une petite partie de la surface du magasin, pour la transformer et y implanter des commerces et des logements. Les négociations sont actuellement en train d'aboutir.

Les Cahiers de l'aurif : Plus généralement, où en est-on du point de vue du développement des activités économiques ?

Bernard Weil : C'est un volet difficile, nos études ont du mal à aboutir. Sur la dalle au nord, on travaille sur la mise à disposition de locaux d'activités de 500 à 600 m². La première opération est lancée au pied de l'immeuble de la Sablière avec la création de trois surfaces de 50 à 110 m² : ce sont donc pour l'instant des «micro-projets».

Les Cahiers de l'aurif : Le GPU intègre-t-il une dimension sociale, comment est-elle prise en compte ?

Bernard Weil : Qu'est-ce que la programmation urbaine répondant à la politique de la ville ? La dimension du social est complexe à appréhender... Tout d'abord par ce qu'entre les partenaires du GPU et les personnes du secteur socioculturel, il y a un véritable choc de cultures, compliqué à gérer. Par ailleurs, sur le fond, si l'on se demande ce que signifie un projet social, il me semble que cela implique de changer à la fois les conditions de vie et le niveau de vie des gens. Ceci suppose une politique de mixité sociale, d'insertion, de services aux habitants... C'est donc très compliqué à élaborer. D'autant que 95 % des actions à mettre en œuvre émanent du terrain de manière plutôt aléatoire. Il me semble que le rôle du GPU doit être d'identifier les questionnements

transversaux ; sept à huit axes ont ainsi été dégagés. Pour ce faire, partant de la méthode de travail du GIP, des questions ont été identifiées au sein de groupes de travail réunissant la ville, les associations. C'est le cas par exemple de la santé sur l'ensemble du quartier. Sur ce sujet, deux axes ont été dégagés : les jeunes qui n'ont plus de protection sociale et les groupes sociaux intermédiaires mal soignés. On voit que ces questions interfèrent sur des problèmes culturels. L'idée qui me semble innovante est d'arriver à une réflexion maîtrisée, débouchant sur des décisions de gestion urbaine.



À Argenteuil
comme dans nombre d'autres quartiers
de la politique de la ville,
reconstruire la ville sur elle-même
nécessite d'abandonner
une approche technocratique
pour une approche participative.

B. Gegault/Médiation Aurif

PLACE
DE
COMMUNE
DE PARIS



**Les Cahiers de l'Iaurif :
Comment le GPU intègre la
participation des habitants
qui est un peu un «serpent
de mer» ?**

Bernard Weil : Jusqu'à présent, la méthode était de demander aux habitants ce qu'ils pensaient de projets déjà ficelés. Depuis un an, nous travaillons avec un bureau de communication, c'est intéressant déjà pour avancer sur le plan du concept... Car il propose "d'inverser les termes de l'échange", c'est-à-dire de définir avec les habitants les thèmes pour parler de leur quartier. D'ici juin 99, cinquante réunions ont été programmées. En s'appuyant sur ces échanges, le bureau d'étude doit sortir des tendances. Une troisième étape consistera à définir une pré-programmation, au terme d'allers-retours avec les élus.



**Iaurif : N'est-ce pas un peu
démagogique de laisser
penser que la participation
réelle des habitants
est possible ?**

Bernard Weil : Non, je ne crois pas, car ces réunions ne sont pas des lieux de décisions, mais des lieux d'échange. Plus il y aura de possibilités pour que cette ville se reconstruise sur elle-même, plus il sera difficile de refaire la ville comme elle a été bâtie, c'est-à-dire d'une façon technocratique...



*La participation des habitants :
leur intégration dans le GPU
se limite plutôt à donner leur avis
sur des projets aboutis.
Une nouvelle démarche consiste à créer
des lieux d'échange, de définir
avec les habitants des thèmes
pour parler de leur quartier.*

R. Gagnon/Méthodologie Iaurif

From project to reality: the approach at Argenteuil

Interviews reported by
Emmanuelle Pellegrini and
Pascale Philifert
laurif

The 'Val d'Argent' area contains 28,000 inhabitants. This district of Argenteuil is cut into two sections by the railway system: 'Val Sud' on one side and 'Val Nord' on the other, consisting basically of a 22 acre paved area carrying the housing strips and the town centre. Presented in its early years of construction as a model of modern architecture, this district has seen its problems worsen since the middle of the 80s: unsuitability of the urban structure, growing economic and social problems... At the end of 1992, the Val d'Argent was among the first Major urban projects (GPU—'Grands projets Urbains') launched in the Ile-de-France region... And yet, the work of urban restructuring was only commenced in February 1998 in Val Nord, focusing on the paved area which is at the heart of the district's revitalisation. At the same time, the Major project led to the completion of lengthy work in terms of partnership and financial structures. Meeting with Bernard Weil, responsible for the GPU and Director of the Public Interest Grouping (GIP—Groupement d'Intérêt Public, attached to SCET), in order to understand how this real 'territory project' was structured and is likely to evolve in the future XIth plan.

The laurif reporter: How was the GPU structured at the start?

Bernard Weil: The GPU concept was a good idea to start with; it involved a different scale of intervention, in short switching to a new generation of projects. The Val d'Argent has for a long time been a priority site in town planning policy; even if not very «stigmatised», and in the list of 145 districts in difficulty in the Ile-de-France drawn up by the Regional Department of Public Works, it was ranked in 46th place. The attack on the shopping centre in 1990 triggered a reaction from local councillors and convinced them to throw themselves into a project of heavy intervention. It was the town's inter-ministerial committee which, in November 1992, decided to make the area a Major urban project (GPU). The town and the State then set in motion an urban consultation, leading to the selection of two teams: that of the GERAU and that of Roland Castro in October 1993.

The laurif reporter: What do you think of this initial approach?

Bernard Weil: I think that this consultation was a mistake because a town-planning competition fixes the image of the project right from the start while, by its very nature, a Major urban project must be capable of evolving. By emphasising the urban side of things, the economics of the GPU and its social aspects were neglected. In fact, it seems to me that it would have been better to have started from there in order to define a territory, and construct a project strategy. In addition, it slowed down the start-up of the whole project.

The laurif reporter: Could you summarise the different phases of the GPU after the competition?

Bernard Weil: Between April 1994 and the summer of 1995, we drew up the outline of the major guidelines, that is the plan for the project and its programme. Between September 1995 and July 1996, we placed the financial commitments in front of the projects with the State, the town, the Region, the County Council, the Caisse des dépôts et consignations... But it should be remembered that, in the meantime, the town council team had changed, which therefore slowed the process down. On 11 July 1996, the financial agreement was finally signed and it was in autumn 1996 that the project officially became operational. The work carried out by the semi-public company of the town of Argenteuil (SEMARG), was commenced on site in February 1998 with the start-up of a site every two months: move of public services and the Gavroche centre, partial demolition of the paved area, reorganisation of the Romain Rolland and Croix-Dugny school complexes, construction of the library annex... Obviously, during this phase, the preparation of another step was being drawn up.

The laurif reporter: How was the GPU structured after this in terms of partnership?

Bernard Weil: The key idea was to reach a permanent balance in taking decisions. And this so that the local authorities could keep their prerogatives and the projects continue to make progress. The GPU was structured by the intermediary of a public interest grouping (GIP), uniting all the partners involved. This is a complex structure, which also tends to slow down decision-making... Dialectics with the partners within the GIP are continual. But, in return, the technicians from the GIP need to master the technical issues... It seems to me that above all the GIP does not take the place of existing institutions, it gives to each partner their true place, their true role to play.

The laurif reporter: Does this organisational structure help to explain the slowness in seeing the projects emerge from the ground?

Bernard Weil: Not just that. It is also because of the role that we wanted to give to this tool which has a federative effect on a territorial project, while allowing each partner to keep their own particular logic of intervention. And in any case, things cannot happen overnight. In addition, for a long time, the team from the GIP was small, while today there are 14 permanent members, with four main missions: urban restructuring, living conditions, economic conditions, commerce, and finally social conditions. There are also two people responsible for communication and consultation with the inhabitants. And finally somebody responsible for the management of financing plans. Compared with other Major urban projects, we are fairly high in number, with good team identification. The counterpart to all this is that the GIP has assumed major importance as an institution in the town, which is not always easy.

The laurif reporter: In the middle of the XIth plan, are we allowed to know the overall financial content of the project?

Bernard Weil: First of all, I would like to emphasise the importance of the project's financial structuring. With regard to the XIth plan, its cost is 300 million francs. This figure encompasses the total cost of the Major project (GPU). Today, almost 90 million have effectively been used up. Slightly over 200 million are now committed. 70 million remain to be attributed for 1999. It is necessary to get ready for the next Plan; otherwise the sites will be delayed. For this, the GIP offers a transitional programme of approximately 114 million francs. At the end of the XIth Plan, the objective will probably be 800 or 900 million francs in total, at a rate of 80 million francs per annum.

Today, the GIP is financing up to 50%, the town of Argenteuil 20%, the Region 15%, the county ('département') 12% and finally, the Caisse des dépôts et consignations 3%. The amount of investment from the town will perhaps be reviewed downwards in the next plan...

The laurif reporter:
What are the principal lines of involvement in terms of living conditions?

Bernard Weil: The district's problems need to be apportioned, and particularly in Val Nord: ground floors in poor condition because of departure of shops, public areas in escheat. The idea therefore is to 'residentialise' part of the housing units. On the site, local authority housing is in the majority but there are also problems with condominiums in poor condition that we are currently looking into. In Val Sud, we are thinking about an operation to demolish / rebuild one or two tower blocks which concentrate the biggest difficulties; 180 housing units are concerned.

The laurif reporter: How is the commercial project progressing, as an offshoot of the urban project in Val d'Argent?

Bernard Weil: On the paved area, there was a problem of devaluation of small business, with many shops being closed down at the foot of buildings. The business life of the district was in jeopardy. This was one of the major problems of the paved area... A survey demonstrated that it was necessary to regroup shops which until then had been scattered, and to create new ones. This therefore involved an overall commercial reorganisation. A complex system of transfer and creation was set up. For transfers, which were the most onerous operations to arrange, the public authorities provided a partial aid to the shopkeepers. To set up shops, it was of course out of the question to turn to traditional promoters. The commercial risk was taken on by EPARECA (in association with the Caisse des dépôts et consignations). On the other hand, for new shops, a non-trading property company was set up, which buys and sells the premises under «off plan» contracts. The total investment of the GPU for these operations is 90 million francs. The other major commercial matter concerns the district's driving force: the Leclerc shopping centre. This involved optimising its selling area. This can be done by buying back a small part of the store's surface area, transforming it so as to establish shops and housing units on it. Negotiations are currently in the process of being completed.

The laurif reporter:
More generally, what is the situation with regard to the development of business activities?

Bernard Weil: This is an awkward subject, which we are finding it difficult to resolve. On the northern paved area, we are looking at making available business premises of between 500 and 600 m². The first operation has been launched at the foot of the La Sablière building with the creation of three areas of between 50 and 110 m², these are therefore for the time being 'micro-projects'.

The laurif reporter: Does the GPU include a social aspect, how is this taken into account?

Bernard Weil: What is the urban programming that corresponds to town-planning policy? The social aspect is complex to understand... First of all, because between the partners of the GPU and the people from the socio-cultural sector, there is a real culture shock, complicated to manage. In addition, basically, if one asks what is meant by a social project, it seems to me that this involves changing both the living conditions and the living standards of people. This presupposes a policy of social mixing, of integration, of services for inhabitants... It is therefore very complicated to sort out. Especially as 95% of the actions to be implemented seem to arise from the ground more or less at random. It seems to me that the role of the GPU must be to identify transversal questions; seven to eight priorities have thus been isolated. To do this, starting from the working method of the GIP, questions were identified within the working groups linking the town and the associations. This is the case for example for healthcare in the whole district. On this subject, two priorities have been isolated: the young who no longer have welfare cover and the intermediate social groups who are poorly looked after. One can see that these issues interfere with cultural problems. The idea, which to me seems innovative, is to reach a considered study, resulting in urban management decisions.

The laurif reporter: How does the GPU incorporate participation from the inhabitants, which is rather like a "sea snake"?

Bernard Weil: Until now, the method was to ask inhabitants what they thought of projects that were already put together. Over the last year, we have been working with a communications agency, this is an interesting way of progressing on the design... Because it suggests "inverting the terms of exchange", i.e. defining the topics with the inhabitants for talking about their districts. Between now and June 99, fifty meetings have been schedu-

led. Based on these exchanges, the research department will be able to isolate the trends. A third step will consist of defining a preliminary programme, pursuant to a two-way traffic of proposals with the local councillors.

The laurif reporter: Isn't it being rather popularity-seeking to let it be thought that the inhabitants can really be involved?

Bernard Weil: No, I don't think so, because these meetings are not where the decisions are made, they are places for dialogue. The more possibilities there are for this town to rebuild on itself, the more difficult it will be to redo the town as it was built, i.e. in a technocratic way...

LES EXEMPLES D'AILLEURS

La fragmentation de la ville et les mécanismes de ségrégation ne sont pas l'apanage de l'Ile-de-France. Toutes les grandes métropoles y sont confrontées. Mais cette réalité s'y traduit différemment et les réponses que tentent d'y apporter les responsables publics méritent d'être comparées.

Les «grands ensembles» ne possèdent pas forcément, ailleurs en France ou en Europe, les mêmes caractéristiques, ne recouvrent pas les mêmes significations socio-urbaines que celles de notre entité francilienne. Si certains constats demeurent, les politiques et méthodes qui ont une influence sur leur devenir sont différentes.

Pour la communauté urbaine de Lyon, la logique d'agglomération donne cohérence et pertinence aux projets. Le contrat de ville constitue un véritable contrat d'agglomération.

La politique de la ville en France a une vocation partenariale, comme le City Challenge créé en 1991 en Grande-Bretagne.

Pourtant, la reconstruction sur place et le relogement des populations sont plus fréquents en Grande-Bretagne qu'en France.

Des points communs existent aussi entre certains grands ensembles de la région d'Ile-de-France et les réalisations berlinoises : leur implantation en marge de la ville, les caractéristiques de construction, leur fonction, limitée à l'habitat. Les débats sur les perspectives et le rôle futur des grands ensembles dans Berlin réuni montrent qu'il est possible d'éviter qu'ils deviennent des quartiers à problèmes...

Plusieurs exemples de régénération urbaine sont successivement examinés, mettant l'accent sur l'importance d'une prise en compte de la dimension sociale.

Examples from elsewhere

The fragmentation of the town and the segregation mechanisms are not exclusively confined to the Ile-de-France region: all large cities are confronted with this problem. However this reality is expressed in different ways in different areas and it is worth comparing the solutions that the local officials have tried to put in place. Large 'housing schemes' elsewhere in France or in Europe don't necessarily have the same characteristics, nor the same social and urban significance as in our Ile-de-France entity. Although some observations are common to all areas, the policies and the methods that influence their future are different.

For the urban community of Lyon, the logic of 'urban district' gives coherence and relevance to the projects. The 'town contract' is there applied at an urban-district level.

Town planning policy in France has a partnership vocation, like the 'City Challenge' set up in 1991 in Great Britain. Nevertheless, reconstruction and rehousing the population on the same site is more common in Great Britain than in France.

There are also common points between some of the large housing estates in the Ile-de-France region and those of Berlin: the fact that they were built on the outskirts of the town, the construction characteristics, and their function, which was limited to housing. The debate on the prospects and the future role of the housing estates in reunified Berlin shows that it is possible to prevent them from becoming deprived areas...

Several examples of urban regeneration will be examined successively, with an emphasis on the importance of taking into account the social dimension.



L'intégration urbaine

à Berlin

Thomas Knorr-Siedow
Sociologue
Urbaniste¹

Dans Berlin réunifiée, 750 000 habitants environ vivent dans les 335 000 logements des grands ensembles du centre ville et de la périphérie, construits après la deuxième guerre mondiale. 22 % de l'ensemble de la population berlinoise vit aujourd'hui dans ces grands ensembles : cette proportion n'est pas particulièrement élevée en comparaison de beaucoup de métropoles européennes.

Malgré cela, Berlin présente des particularités dues à l'histoire «divisée» de la ville et à son développement actuel. Il semble possible d'éviter en grande partie à ces grands ensembles de devenir des «quartiers problématiques»...

Une désignation qui s'est mise en place depuis des décennies dans de nombreuses agglomérations d'Europe de l'Ouest.

Parallèlement, des dangers existent.

Les cités pourraient devenir un problème surtout à cause de leur répartition déséquilibrée dans la région.

Elles pourraient avoir un effet négatif sur l'identité de l'ensemble de la ville et contribuer à cimenter socialement les éléments de l'ancienne division politique.

Le land de Berlin² s'est rendu compte très rapidement, après le tournant politique de 1989, de ce mélange complexe de chances et de dangers et a répondu par la revalorisation à grande échelle du bâti des grands ensembles de l'Est. Malgré cela, nombreux sont les débats sur les perspectives et le rôle futur des grands ensembles. Le développement de la ville a créé des conditions qui nécessitent une autre orientation. La politique de la ville doit davantage s'apparenter à une politique sociale et économique innovante et renforcer le potentiel endogène, afin d'éviter d'éventuels problèmes et de poser les fondements d'une réelle intégration urbaine des cités.

(1) Spécialiste de l'habitat et de l'aménagement appliqués à l'ex-Allemagne de l'Est ainsi qu'à l'Europe Centrale et Orientale - Directeur adjoint du département de l'aménagement structurel.

(2) Berlin, capitale fédérale, a à la fois le statut d'un land (état fédéré) et d'une commune dans laquelle les arrondissements jouissent d'une «auto-administration limitée» (souveraineté budgétaire limitée, mise en œuvre des obligations communales cédées par le land Berlin). Berlin est entourée par le land de Brandebourg qui se caractérise par la juxtaposition d'une «ceinture de lard» prospère dans les environs proches et d'une périphérie rurale peu urbanisée. Après le refus d'une fusion des deux länder lors d'un référendum en 1994, une «administration commune de l'aménagement du territoire» est chargée du développement régional des deux länder.

Une double histoire...

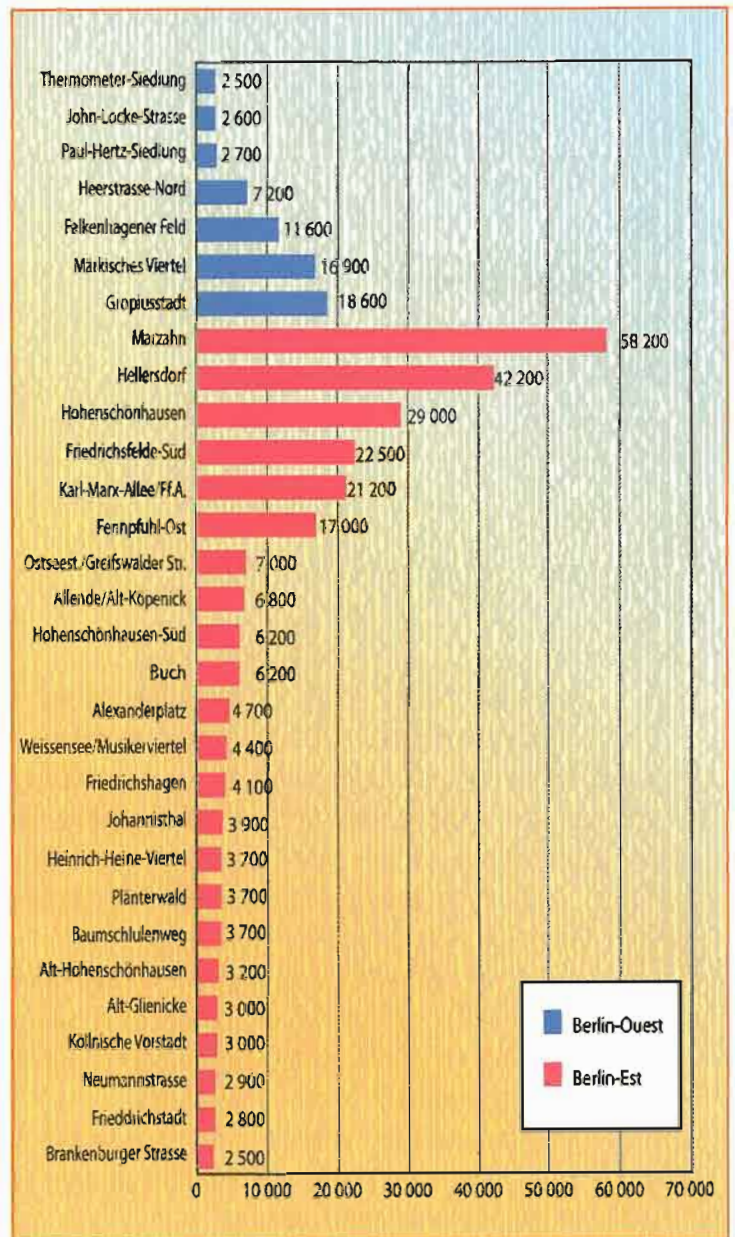
Au lendemain de la guerre, après une brève période de réparations communes d'un centre ville en grande partie détruit, la reconstruction de Berlin commençait vers la fin des années 40, dans le contexte de la guerre froide. Dès cette époque, deux conceptions différentes et radicalement opposées de la ville ont vu le jour. Après 1950, le premier grand projet berlinois de l'après-guerre était lancé à Berlin Est avec la construction de la *Stalinallee*, exécutée dans la tradition soviétique des «châteaux pour la classe ouvrière». Sur un vaste champ de ruines, la forme urbaine du grand boulevard était mise en œuvre dans une architecture homogène et alignée sur le plus pur style stalinien grandiloquent. Construit dans le cadre du «Programme national de reconstruction» avec la participation active de la population, ce boulevard long de deux kilomètres symbolisait le début du nouveau «système socialiste», et aussi sa volonté de s'inscrire dans la durée. D'une très bonne qualité architecturale encore reconnue aujourd'hui, et ce jusque dans les moindres détails, cette rue a depuis été classée patrimoine architectural. Malgré cela, la reproduction à une plus grande échelle de cet ensemble de centre ville (dont le chantier a été le point de départ de la révolte anti-stalinienne de l'année 1953), n'était pas réalisable pour des raisons de coût. Le projet aurait en effet obligatoirement amené un débat sur la rationalisation de la production industrielle en République démocratique allemande (RDA) qui a conduit en fin de compte à la construction en préfabriqué à grande échelle.

Berlin Ouest, devenu dans le même temps «la vitrine du monde libre», prenait sa revanche avec l'exposition internationale de l'architecture, «*l'Interbau 1957*», dans le quartier *Hansaviertel*. Dans ce beau quartier proche du centre, l'avant-garde internationale a construit une cité «disloquée» de logements sociaux ayant toutes les caractéristiques des grands ensembles qui seront construits ultérieurement : localisation particulière, mélange d'habitat et d'équipements. Ses barres et ses tours, mais aussi de plus petits ensembles et équipements ont marqué la conception des grandes cités occidentales jusque dans les années 70 et ne sont pas restés sans influence sur l'urbanisme européen, à l'Est comme à l'Ouest.

...des scénarios distincts

Après ces premiers projets pilotes, les grands projets de construction neuve ont été de plus en plus bâtis en périphérie. Cependant, des cités du même type étaient toujours construites en zone centrale ainsi que plusieurs très grands immeubles d'habitation à l'Ouest de la ville.

Les grands ensembles de plus de 2 500 logements à Berlin



Source : IRS

L'est de la ville de Berlin est constitué par un modèle unique d'habitat : les barres d'immeubles



On ne peut comprendre l'est de Berlin comme une ville si l'on fait abstraction de cités comme celle de l'arrondissement du Hellersdorf (42 000 logements, 100 000 habitants). Le Spreecenter et son nouveau jardin public.

Eigene Carten/ARS Netzwerk grosserflächiger Westeuropas

Les objectifs et les motivations se ressemblaient de part et d'autre du Mur, fermé hermétiquement depuis 1961. Quatre facteurs étaient déterminants : une modernisation orientée vers l'industrie et en fin de compte anti-urbaine, la rationalisation de la vie quotidienne, la séparation des fonctions urbaines face à un besoin croissant en logements et, enfin, la soi-disant nécessité de remplacer les anciens quartiers d'habitat délaissés par des logements bien équipés. Mais en même temps, les différences entre l'Est et l'Ouest étaient considérables.

Le déracinement social et spatial des classes moyennes à l'Ouest...

La grande époque de la construction des grands ensembles Ouest-berlinois a commencé plus tard qu'à l'Est pour prendre fin plus tôt et de manière abrupte vers le milieu des années 70, après le rejet de ce concept d'urbanisme. Outre trois grands ensembles situés en périphérie et ayant chacun une approche urbanistique différente, un certain nombre de projets plus modestes (moins de 2 700 logements)

ont vu le jour à différents endroits. Ces derniers étaient le plus souvent intégrés dans la structure urbaine existante. Ils remplaçaient les logements détruits lors d'importantes opérations de démolitions des quartiers anciens, ou étaient

conçus comme des extensions des noyaux historiques d'urbanisation.

Les véritables grands ensembles ont vu le jour au nord de la ville à partir de 1963, en rase campagne ou dans des parcs paysagers. La cité Märkisches Viertel (16 900 logements et 38 000 habitants environ) est caractérisée par d'énormes et compactes constructions. La Gropiusstadt au sud (18 000 logements et 45 000 habitants) se distingue par ses tours espacées. Le Falkenhagener Feld à l'ouest,

et enfin Heerstrasse au nord (19 000 logements environ).

Dans certains ensembles, des éléments architecturaux particuliers s'efforcent de masquer une monotonie et un amas de logements souvent mal vécus : témoin, ce bâtiment baptisé « la longue plainte ».

Il s'agit d'une barre longue de 800 mètres de long, comptant plus de 20 entrées et 977 logements (architecte René Gagès). Les maîtres d'ouvrage de ces logements presque entièrement sociaux et locatifs, étaient les sociétés communales de construction locative, quelques grandes coopératives de construction et un groupe syndical de construction.

Dans un premier temps, les équipements commerciaux et sociaux manquaient notoirement. Ces quartiers où dominaient les familles jeunes, étaient en effet dépourvus d'écoles et furent tardivement desservis par les transports en commun, allongeant considérablement les trajets domicile-travail.

Les premiers habitants de ces grands ensembles étaient majoritairement originaires du centre ville d'où ils étaient chassés par la rénovation urbaine. Il s'agissait de jeunes familles et pendant les



| | Berlin Ouest | Berlin Est (anciennement R.D.A.) | Environnements proches (en Brandebourg) |
|---|-------------------|----------------------------------|---|
| Habitants | 2.160.000 | 1.270.000 | 1.630.000 |
| Logements | 1.080.000 | 630.000 | 360.000 |
| Logements anciens (construits avant 1945) | 47 % | 46 % | -- |
| Grands ensembles | 10 % | 44 % | 5 % |
| Superficie des logements (moyenne) | 70 m ² | 63 m ² | 64 m ² |
| Superficie par habitant (moyenne) | 36 m ² | 31 m ² | 28 m ² |

Source : Ministère de l'urbanisme, de l'environnement et de la technologie de Berlin, 1997

années insulaires de Berlin-Ouest, de migrants venant du reste de la République fédérale allemande (RFA) et dont on avait fortement besoin. Ils pouvaient s'offrir des loyers qui étaient plus élevés que ceux des logements anciens du centre ville, malgré les subventions. Les étrangers s'installaient plutôt dans les arrondissements centraux bon marché. Ainsi, jusqu'au début des années 80, les classes moyennes modernes et aisées acceptaient les difficultés d'un déracinement social et spatial et de longs trajets vers leur lieu de travail en contrepartie de logements à caractère privé et bien équipés.

...Une ville «préfabriquée» pour tous à l'Est

L'industrialisation de la construction³ a débuté dès la fin des années cinquante et a eu un effet brutal sur les grands ensembles de Berlin-Est : près de la moitié des 277 000 logements préfabriqués sont du même type et de la même architecture («WBS 70»). Les éléments préfabriqués en usine étaient transportés sur les chantiers par camions. On les montait ensuite à l'aide de grandes grues se déplaçant sur des rails... Un manque de mobilité qui a encore accentué l'urbanisme uniforme de ces quartiers caractérisés par les angles morts formés aux extrémités de deux immeubles ayant des murs

aveugles... Toujours pourvu d'équipements sociaux et desservi par les transports en commun, «l'ensemble d'habitation» ainsi édifié était l'unité de base, optimisée et planifiée, de la construction de masse. Cette unité paraissait souvent «apposée» avec un tampon sur le plan de masse et semblait reproduite à l'infini dans des urbanisations répétitives sur de longues distances. La même forme urbaine apparaissait aux endroits les plus divers de la ville. Les efforts des architectes et des urbanistes, soumis à des contraintes économiques et technologiques extrêmes, cachaient difficilement la banalité urbaine.

Les défauts de production et d'urbanisme étaient toujours critiqués mais les logements, dotés du confort d'une salle de bain et d'un

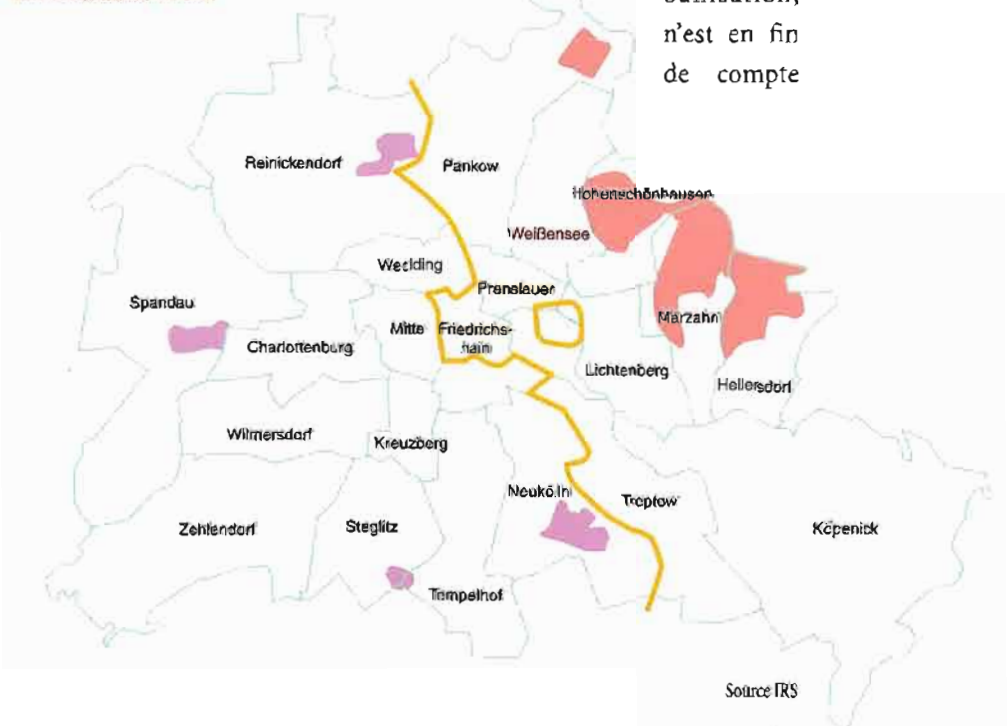
chauffage central, restaient convoités par les Berlinoises de l'Est, jusqu'à ce que la réhabilitation des quartiers centraux ne commence timidement dans les années 80.

Obtenir un «logement neuf», synonyme de grand ensemble et de préfabriqué, était en même temps «le privilège des petites gens» et des classes moyennes du socialisme. Les quotas d'attribution pour les jeunes familles et le personnel des entreprises permettaient entre autre à Berlin, d'obtenir une mixité sociale dans des ensembles où logeaient la famille ouvrière et le professeur d'université.

Contrairement à Berlin Ouest où les trois véritables cités —comptant chacune moins de 20 000 logements— se situent à la périphérie de la ville et ne représentent qu'une petite partie du parc de logements, la structure urbaine de Berlin Est est pour la majeure partie caractérisée par ce type d'urbanisme. Le nord-est de la ville en particulier, entre le centre ville

et la limite de l'urbanisation, n'est en fin de compte

Plan de situation des grands ensembles à Berlin : une forte concentration à l'Est



(3) 1955 conférence de la construction : passage à la construction industrielle ; 1956/57 : première usine pour les éléments préfabriqués à Hoyerswerda, à partir de 1963 environ, des immeubles "QP" de neuf et dix étages à Berlin.



Le bâti attrayant au sein d'un paysage de qualité attire les jeunes familles dans le quartier du Hellersdorf. L'ensemble de Sulherhof après réhabilitation et aménagement paysager.

Eigene Dateien/VRS Netzwerk grossiedlungser Westeuropa



qu'un paysage en préfabriqué, comptant plus de 150 000 logements neufs et 400 000 habitants. Ce secteur englobe en grande partie les arrondissements de *Marzahn* (52 000 logements, 150 000 habitants), de *Hellersdorf* (42 000 logements, 100 000 habitants) et de *Hohenschönhausen* (29 000 logements, 76 000 habitants). On ne peut guère comprendre l'Est comme une ville si l'on fait abstraction de ces cités... La moindre dérive vers une situation de «quartier en difficulté» pour ce parc aurait donc des répercussions sur l'ensemble de la ville.

La mise en cause du modèle des grands ensembles à l'Ouest...

Durant l'époque de la RDA et jusqu'à la chute du mur, la politique des grands ensembles pouvait se limiter, par manque d'alternatives, à la construction neuve, aux loyers modérés, aux quotas d'attribution sociaux et à une gestion essentiellement bureaucratique. Les petits travaux d'entretien des espaces verts et des cages d'escalier étaient le plus souvent laissés à l'auto-organisation des locataires des logements «en propriété du peuple» et pris en charge par eux avec beaucoup de volonté et de créativité dans une économie de pénurie. Des études démontrent que la satisfaction était élevée bien que peu de réparations et aucune modernisation n'aient été entreprises après la première mise en location.

La situation dans la partie occidentale de Berlin était totalement différente. Après une brève période d'euphorie dans les années 60, commençaient des réflexions critiques autour de cette forme d'habitat qui avait du mal à s'affirmer dans l'opinion et ce, dans un contexte de concurrence du marché immobilier locatif. Les années 70 étaient marquées par des difficultés au niveau des loyers et par la volonté de les homogénéiser à un niveau plus bas. Les locataires avaient en effet constaté que leurs loyers étaient élevés par rapport à ceux du parc ancien, ce qui diminuait nettement leurs revenus disponibles. De plus, la distance par

rapport au centre ville entraînait une perte d'urbanité. L'insatisfaction était la plus forte, d'une part chez les jeunes, les structures peu souples des nouveaux quartiers ne proposaient en effet guère d'activités de loisirs ; et d'autre part chez les femmes, triplement sollicitées par le travail, la famille et les trajets domicile-travail. Les premiers groupes de défense qui se sont penchés sur le développement urbain et qui allaient ultérieurement jouer un rôle important dans la politique du logement à Berlin, se sont formés à cause de cette insatisfaction généralisée. De timides améliorations des équipements des cités, achevées pourtant quelques années plus tôt, ont vu le jour, tout comme une réduction insignifiante des loyers... Dans un marché immobilier détendu, ces mesures étaient insuffisantes pour éviter la mise à l'écart de ces «villes peu accueillantes», également mises en cause par les chercheurs et les intellectuels. Les classes moyennes réinvestissaient pour une grande partie les quartiers centraux réhabilités et mis en valeur, ou construisaient des maisons individuelles subventionnées par l'État dans la périphérie de Berlin-Ouest. Elles étaient remplacées par des allemands qui n'avaient pas d'autres choix en raison de leur dépendance à l'égard des prestations sociales. Par ailleurs, l'importante rotation dans ces immeubles offrait la possibilité aux populations étrangères d'échapper aux mauvaises conditions de logement perdurant dans les immeubles anciens non réhabilités du centre de Berlin.



Au milieu des années 80, une débâcle économique menaçait ces ensembles dont le taux de vacance pouvait atteindre plus de 10 %, tout comme dans d'autres *länder* allemands. L'exode progressait de même que les problèmes d'insalubrité.

De graves défauts techniques (construction en béton) et d'urbanisme, nécessitaient une remise en état globale afin de sauver les grands ensembles de la démolition. L'investissement a été au cœur des subventions de l'État Fédéral et des *länder*. Un vaste programme de réparation, d'amélioration de l'isolation thermique, «d'humanisation» des immeubles a été entrepris. De nouvelles couleurs, l'amélioration de l'aménagement des espaces extérieurs et des équipements commerciaux... devaient permettre d'adapter les cités aux besoins de leurs habitants. La «longue plainte» devenait le «beau château».

Il est difficile d'apprécier si ce bilan positif s'appuie sur la politique de mise en valeur technique ou plutôt sur le changement radical des conditions générales. La menace de vacance dans les logements a en effet reculé à partir de 1983, en raison des vagues d'immigration affluant en RFA. À Berlin-Ouest, l'afflux de 200 000 personnes d'origine allemande, venant d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et enfin de RDA, engorgent le marché immobilier locatif... Les difficultés de location prennent fin, tout comme la menace économique pesant sur les grands ensembles.

À l'issue de cette première phase, trois constats s'imposaient.

- Grâce à la collaboration des administrations du gouvernement de Berlin (Ministère de la construction et du logement), des arrondissements et des sociétés-bailleurs communales, la majorité des cités sont devenues des quartiers «normaux» pour les couches modestes. Les conflits liés à la politique du logement ont disparu tout comme les conflits sociaux car les habitants se sont appropriés progressivement leurs quartiers. Le vieillissement de cette population a également favorisé le reflux des conflits.
- Une minorité de cités particulièrement difficiles à Berlin Ouest ont conservé une image de «quartier difficile». Dès les années 80, les conflits avec les jeunes ainsi que l'exclusion due au chômage et à la dépendance à l'égard de l'aide sociale. La situation de ces «sous-quartier» était comparable à celle des quartiers anciens difficiles et à

ceux en cours de réhabilitation. Mais on est encore loin des situations extrêmes de certains grands ensembles en France ou en Angleterre. Les conflits dans les cités sont restés marginaux.

- Les opérations les plus réussies dans les grands ensembles berlinois sont celles où, en plus d'une réhabilitation bien menée, de nouvelles formes de gestion prenant en compte les problèmes des locataires, étaient mises en œuvre. Et également lorsque des campagnes de communication ont pu conforter la satisfaction des locataires et où l'implication des entreprises a permis d'améliorer les centres des quartiers. Des éléments architecturaux conçus avec beaucoup de soin, comme par exemple de nouvelles entrées d'immeubles plus «individuelles» y ont contribué. La participation des habitants aux conseils de quartier a amélioré encore la satisfaction, même si elle les a rarement amenés à prendre des responsabilités.

Une réhabilitation dans le quartier de Marzahn, achevée en 1997.

Une nouvelle «incrustation» dans ce qui était un angle mort composé de murs aveugles reliant deux barres d'immeubles.

Eigene Darstellungen/IRS Netzwerk grassiedlung Westeuropä





Märzahn : des logements sociaux construits après la réunification dans l'ancien «environnement» formé par les barres d'immeubles des années 1960.

Eigene Darstellung/IG Netzwerk grassiedlungler Westeuropa

Mais la meilleure garantie du succès était l'engagement personnel des partenaires là où on a réussi à remplacer l'esprit «d'administration» du parc de logements par celui de services et de proximité. Les cités comme le *Märkisches Viertel* étaient en tête des sondages en ce qui concerne la satisfaction des habitants. Des sondages qui ont permis de vérifier régulièrement s'ils étaient satisfaits de leurs conditions de vie dans les grands ensembles.

1989 : un effort de rapprochement entre l'Est et l'Ouest

L'importante disparité des conditions de vie entre l'Est et l'Ouest se manifestait aussi dans les grands ensembles. Elle a éclaté au grand jour lors de la réunification. Les graves défauts de construction des immeubles préfabriqués à l'Est, le gaspillage d'énergie dû à des techniques de chauffage obsolètes, la dégradation rapide des espaces extérieurs ainsi que le rejet quasi unanime des «ghettos en préfabriqué»... Sachant que la croissance écono-

mique et une prospérité illimitées n'étaient plus que des chimères, la destruction de ces logements semblait être la seule solution. Une solution pourtant devenue caduque, après avoir fait des calculs avec un peu de recul et entendu les opinions des locataires et des experts de Berlin Est. La structure sociale des unités d'habitation préfabriquées était en effet encore intacte et la réhabilitation des logements sociaux au même niveau que ceux de l'Ouest (avec quelques différences de qualité) n'aurait généré qu'environ un tiers du coût de la construction neuve. La construction neuve de 300 000 logements en remplacement des «préfabriqués» n'était pas imaginable... D'autant qu'il devenait nécessaire de moderniser entièrement les quartiers anciens de Berlin Est délaissés, dont la construction datait des années de spéculation (270 000 logements construits après 1871). L'idée étant de proposer de nouveaux logements à 600 000 habitants d'ici l'an 2010 (pronostic du schéma directeur de 1994). En tout état de cause, les quartiers en préfabriqué devaient être conservés pour maintenir un important parc de logements. Il s'agissait alors de rendre

ces quartiers concurrentiels à travers la mise en valeur des logements et des cités sur un marché immobilier émergent. Leur réhabilitation et leur développement étaient entamés à travers un programme ambitieux prévu sur 15 ans. Malgré les analyses détaillées du parc existant et l'élaboration préalable des plans, des interventions immédiates étaient parallèlement nécessaires afin que la dégradation du bâti et l'érosion sociale qui s'ensuivait, n'aille pas plus vite que la réhabilitation. En 1991 et en 1992 se dessinaient —à travers des groupes de travail internationaux et des concours— des modes d'intervention.

Comme mesure immédiate, plusieurs milliers de logements restés en chantier à cause de la disparition de la RDA étaient achevés de façon à répondre déjà à de nouvelles exigences. Pour le parc existant, la réduction du coût de chauffage, jusque là fortement subventionnée, se préparait avec la mise en œuvre d'une réhabilitation écologique (technique de chauffage et gestion de l'eau).

En ce qui concerne les concepts d'urbanisme, plusieurs alternatives étaient proposées. Elles étaient différentes dans chaque grand ensemble afin de différencier des logements «de masse».

Les urbanistes critiques de Berlin Est notamment, proposaient d'achever les grands ensembles selon leurs plans initiaux, qui n'avaient jamais été entièrement réalisés en raison des économies imposées. Ils ne devaient être adaptés aux conditions de l'économie de marché que dans quelques détails car on estimait que les Berlinoises de l'Est ne rejetaient pas ce type d'habitat.

Une autre proposition consistait à remodeler de manière importante l'existant afin de l'ajuster aux conditions d'habitat occidentales. Le troisième type de stratégie proposait l'implantation de lieux différenciés (nommés «hétérotopes») dans la monotonie des immeubles préfabriqués afin d'élaborer des identités de quartier variées (l'art, l'habitat dans la verdure, l'habitat pour les jeunes familles) à travers des formes d'habitat différentes, de nouveaux bureaux mais aussi des jardins paysagers.

Cette dernière approche se concrétisait rapidement dans de nouveaux lotissements plus petits mais aussi dans les réaménagements enrichissants du parc existant. Toutes les stratégies avaient en commun le souci de permettre aux cités de devenir à terme de véritables quartiers, capables de se développer, des lieux dans lesquels la monofonctionnalité de l'habitat était surmontée. Et ce, afin de devenir de véritables centres pour les habitants

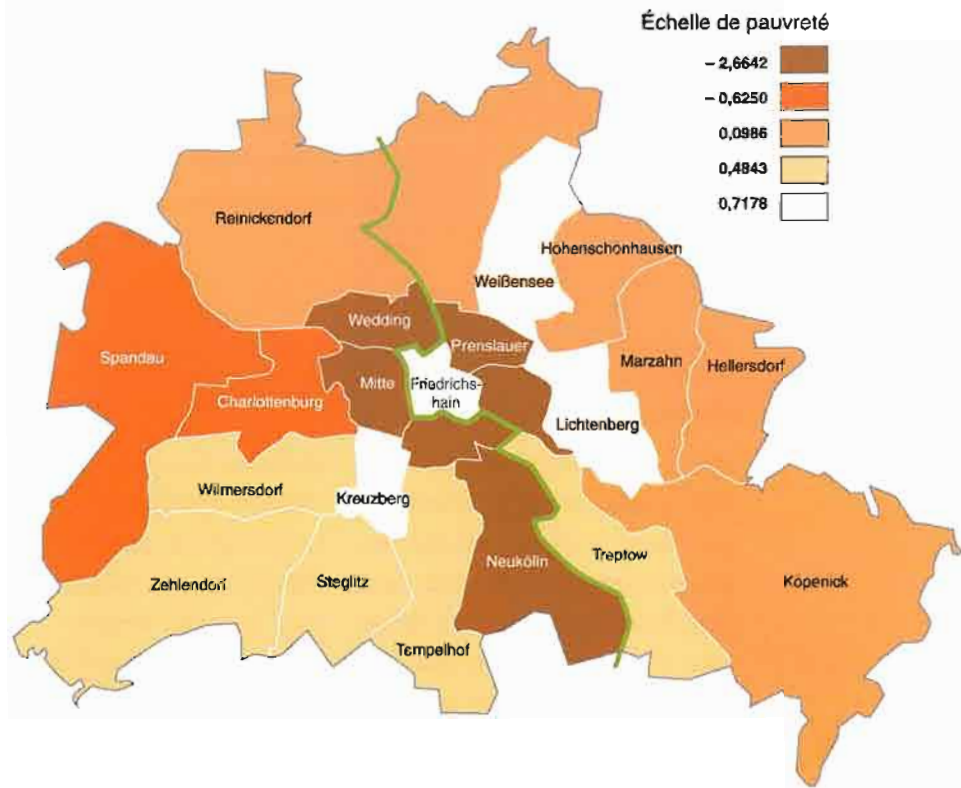


comme tant d'autres quartiers dans la structure polycentrique de Berlin.

En dehors des solutions d'urbanisme, il était nécessaire de changer le statut de cette gestion de «propriété du peuple» jusque là étatique et extrêmement bureaucratique. La participation des habitants était également importante. Il s'est en effet rapidement avéré qu'au-delà de «l'équilibre des biens», l'intégration des habitants et le rapprochement des mentalités, différentes à l'Est et à l'Ouest depuis plus de quatre décennies, bref le fait de surmonter la «séparation dans les têtes», étaient les conditions préalables pour bâtir une ville unifiée. Des procédures de participation

L'anneau de pauvreté autour du centre ville, carte de l'index social

Source : SocialAtlas Berlin, 1998



étaient mises en place, sur lesquelles s'appuyait le nouveau discours social sur la ville.

Des schémas cadres intégrés tentaient de mettre les stratégies sociales et la politique du logement en réseau : on a réussi à réaliser, avec un succès durable, des projets importants d'investissement dans les centres de quartier, conjointement avec les acteurs économiques dans le cadre d'un partenariat public-privé. Par contre, les efforts pour attirer des emplois n'ont pas eu de résultats positifs.

Le succès est net. *Hellersdorf* est un exemple de diversification et de bon déroulement d'un processus ayant permis l'émergence d'un quartier à part entière. Ce grand ensemble est devenu un quartier indépendant pour trois raisons principales : la construction d'un nouveau centre

sur un terrain longtemps en friche, le transfert de l'Institut de l'enseignement supérieur du travail social de la partie occidentale de la ville (malgré la résistance de certains professeurs ayant une «mentalité de l'Ouest») et enfin l'implantation de nouveaux équipements commerciaux et culturels. Les sous-quartiers, mis en valeur par la réhabilitation du bâti, se différencient par des objets d'art installés au cœur de l'espace public, des aménagements paysagers. Différents modes de gestion des logements ont aussi été mis en place en large concertation avec les habitants. Les sous-quartiers de cet ancien ensemble d'habitat anonyme se sont transformés en ensembles ayant leur propre identité. Ils sont gérés soit par une coopérative d'habitants soit par des sociétés privées, selon les conditions du marché.



Avec un effort financier annuel du land de Berlin de plus de 200 millions de DM, ainsi que des moyens fédéraux³ et grâce aux loyers perçus, 50 % environ des immeubles et des logements ont pu être modernisés. Les espaces extérieurs de nombreux quartiers ont pu être complètement réaménagés. Cette «stratégie berlinoise» n'a été mise en œuvre dans aucun autre land avec une intensité comparable. Elle devrait se poursuivre pendant encore huit à dix ans afin de toucher l'ensemble des constructions en préfabriqué. Mais à Berlin, les choses ne sont pas si simples que ça.

Troisième phase : les interventions nécessaires

Aujourd'hui, une nouvelle phase s'amorce. Dans la course contre la montre engagée, les problèmes posés ne peuvent être résolus au sein des grands ensembles et les difficultés surmontées par une politique d'investissement. Cette ville coupée en deux parties pendant plus d'un demi siècle doit revenir à une situation plus «normale». Les difficultés qui se présentent sont d'abord dues à la logique du marché mondial et ensuite, paradoxalement, au succès de la politique berlinoise du logement durant les années 90. Bien que le «chantier Berlin bourdonne», les pronostics d'une croissance globale avec une amélioration de la situation sociale défendus par les politiques, les urbanistes et les investisseurs, ne se sont pas réalisés. Bien au contraire, la ville semble être

prisonnière d'un processus qui amène presque inéluctablement à une polarisation sociale et spatiale : après 40 années de subventions pour la «vitrine de l'Ouest» et la «capitale de la RDA», le taux de chômage est monté à presque 20 % (environ 300 000 personnes) auquel il convient d'ajouter au moins 370 000 autres personnes qui sont en formation, dans des emplois aidés ou vivant de l'aide sociale. Dans l'industrie, 350 000 des quelques 500 000 emplois ont disparu en cinq ans ainsi qu'environ 50 000 emplois administratifs. La tendance est encore à l'augmentation du chômage, particulièrement dans les arrondissements de l'Ouest. Dix ans après la réunification, 70 000 nouveaux emplois de service ont été créés...

La diminution de ce chômage de grande ampleur ne semble pas réaliste à court terme pour des raisons structurelles. Certes, il faut s'attendre à ce que la demande de personnes hautement qualifiées augmente avec le déménagement du gouvernement de Bonn vers Berlin. Cependant, les sans-emploi d'aujourd'hui, souvent entre deux âges et peu qualifiés, ont des chances limitées d'accéder à ces nouveaux emplois. Parallèlement à cet appauvrissement, les revenus des Berlinoises de l'Est, notamment ceux qui ont pu faire carrière dans le privé ou dans les services publics, ont augmenté de manière significative.

(3) «Programme de financement de l'État et des Länder pour l'aménagement des espaces extérieurs des habitations», subventions de la Kreditanstalt für Wiederaufbau.



Eigene Dateien/IRS Netzwerk grossiedlungser Westeuropa

Cette polarisation de la ville devient évidente si dans le même temps, les restaurants chers et les centres d'aide aux sans-abri de la gare de l'Est sont bondés... Les deux groupes, les personnes devenues pauvres et les plus aisées, sont «sensibles» à la mobilité spatiale, même si cette première phase de changement est encore vécue à l'ancien lieu de résidence.

De plus, la mobilité des personnes sur le marché immobilier est favorisée par l'évolution de la structure démographique. Ainsi, dans les dix ans à venir, le nombre de personnes de plus de 65 ans augmentera de 120 000 (+ 25 %) et les groupes ayant des besoins particuliers en logement aussi (familles monoparentales et d'autres ménages ayant besoin d'un habitat à loyer modéré). Un autre facteur de mobilité est l'importante activité de construction de logements de tous types bénéficiant d'un avantage fiscal sans qu'il y ait de mouvements migratoires vers la région. Les logements sont en effet facilement disponibles. Avec l'achèvement d'au moins 50 000 logements neufs, de 60 000 logements réhabilités et de plus de 15 000 logements inoccupés rendus habitables dans des immeubles à étages ainsi que plusieurs dizaines de milliers de maisons individuelles disponibles dans la région depuis 1991, l'offre est excédentaire de 12 000 logements aidés flambant neufs et d'innombrables autres logements et maisons de promoteurs privés. Une chance inouïe d'acheter ou de louer le logement de leur rêve se profile pour les personnes aux revenus élevés ou moyens, se présente. Ce processus s'accélère car le temps semble

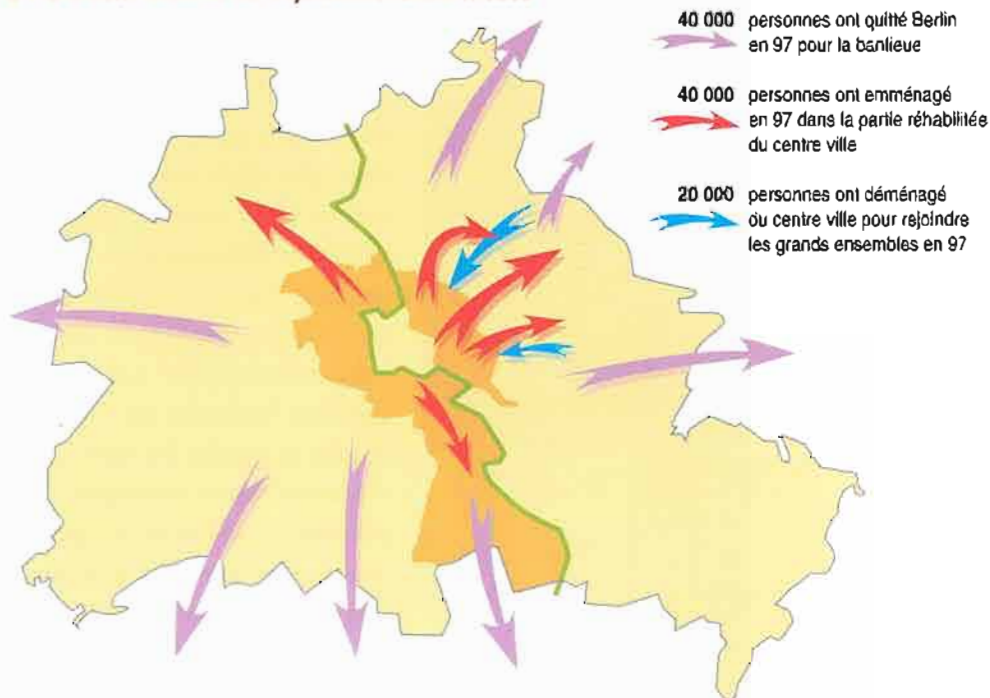
compté pour concrétiser ce souhait. À partir de 2010 environ, il faut prévoir une raréfaction de cette offre à cause de l'installation de personnes hautement qualifiées venues de l'Ouest et d'autres plus pauvres d'Europe de l'Est.

Il faut par conséquent tabler sur le déménagement de 1 200 000 personnes dans un horizon de dix ans. Les trois principales trajectoires résidentielles commencent à se dessiner clairement. Les classes moyennes et les personnes avec un emploi stable, notamment les jeunes familles, quittent de plus en plus les grands ensembles ainsi que les quartiers anciens du centre ville qui cumulent une forte densité et d'importants problèmes sociaux, en direction de la banlieue et des beaux quartiers centraux offrant un bon cadre de vie. Parallèlement, la pression de la réhabilitation s'accroît

envers les plus pauvres afin qu'ils libèrent les quartiers anciens mixtes (avec peu de ségrégation) de grande qualité à Berlin Ouest et Est en faveur des classes aisées, qui vont emménager dans des logements anciens réhabilités à grand frais. Leurs principales alternatives sont alors de s'installer dans les logements bon marché des grands ensembles.

Des études récentes ainsi que la conférence sur les centres villes et les grands ensembles dessinent de sombres perspectives pour six quartiers anciens du centre de Berlin Ouest et six grands ensembles orientaux qui ont une mauvaise image et cumulent les problèmes sociaux, économiques et ethniques. Ces «quartiers exposés», sont les plus vulnérables, même si le *Märkisches Viertel* et le *Gropiusstadt* à Berlin Ouest semblent également

La restructuration et les trajectoires résidentielles



Source IRS



Dans ces immeubles réhabilités du quartier de Marzahn, des barres d'immeubles avec fermeture d'angle réduisent les courants d'air. Ces aménagements sont typiques de la nouvelle tendance architecturale.

Eigene Datelerhebungen/RS Netzwerk grossgedingter Westeuropä

menacés dans certains secteurs. Et ce pour plusieurs raisons : une mauvaise localisation dans la ville, des immeubles peu accueillants, un environnement peu stimulant et une concentration peu engageante de ménages cumulant des difficultés sociales et économiques. Pour certains grands ensembles plus avantageés, les perspectives semblent être plutôt positives. C'est le cas de *Hellersdorf* au bâti attrayant et plus espacé au sein d'un paysage de qualité. Le quartier est doté d'une administration innovante et des possibilités d'expression urbaine qui attirent les jeunes familles.

Des systèmes d'intervention applicables aux grands ensembles ?

Jusque-là, la stratégie berlinoise a plutôt réussi à limiter la dévalorisation des grands ensembles de Berlin Est. Les études démontrent que la satisfaction des habitants souhai-

tant rester dans les cités ou qui sont, de par leurs revenus ou leur âge «prisonniers» des grands ensembles, a été maintenue. Mais personne ne peut empêcher ceux qui en ont les moyens de choisir un autre environnement d'habitat. Et ce processus qui joue en défaveur des grands ensembles, semble s'accélérer. Entre 1994 et 1997, déjà 20 % des ménages ont quitté les cités et 15 à 20 % en moyenne expriment le désir de déménager dans un délai de deux ans.

Les logements inoccupés sont encore peu nombreux. Or, à l'arrivée de populations plus pauvres, la situation rappelle celle des grands ensembles de Berlin Ouest il y a dix ans. Dans certains très grands immeubles (par exemple le «palais social» dans l'arrondissement de *Schöneberg* et le «nouveau centre *Kreuzberg*», le NKZ) ou dans certains grands ensembles (par exemple «*Rollberge*» dans l'arrondissement de *Neukölln*) la crainte de voir la situation se dégrader est grande. Les agressions des jeunes, le

chômage qui déstabilise socialement, la dégradation des relations de voisinage jusqu'alors sereines, ont contribué à la formation de sous-quartiers en crise. Les quartiers de Berlin Ouest logeant de nombreux étrangers et où se multiplient les incidents semblent être plus nombreux. Par ailleurs, les affrontements entre des groupes politiques extrémistes prennent de plus en plus d'importance («Antifa» contre «Anti-Antifa», l'extrême droite militante). À l'Est, ceci est particulièrement vrai là où emmènagent les migrants d'origine allemande ou juive de Russie, dans les cités en préfabriqué, leur attitude «revendicative» envers le système de protection sociale est ressentie comme une menace par les allemands les plus défavorisés. Dans ces endroits, il devient de plus en plus difficile pour les habitants de se sentir chez eux et pour les bailleurs d'assurer la location.

Il ne semble pas possible de stabiliser la situation actuelle en se concentrant sur des stratégies

*La résidence Ringelnatz
édifiée sur une friche,
illustre bien les atouts
du nouvel habitat social
(Berlin-Marzahn).*

Eigene Dateien/IRS Netzwerk grossräumiger Westeuropa



d'investissement dans le bâti. Les mesures d'intégration sociale souvent mises en œuvre par du personnel non qualifié restent précaires et peu efficaces, d'autant que l'État menace de se retirer de la politique sociale et de celle du logement en raison de la crise économique.

Pour les «quartiers exposés», il sera nécessaire de trouver des solutions innovantes. Pour ce faire, il serait intéressant de s'appuyer non seulement sur les expériences de réhabilitation douce à Berlin Ouest avant la réunification mais aussi sur les expériences internationales.

Les principales composantes de la réhabilitation des années 80 ont fait leurs preuves : accompagnement social, recherche des solutions sur place et en collaboration avec les habitants qui y vivent. Si certains de ces quartiers sont redevenus aujourd'hui des quartiers «à risques», ce n'est pas l'approche fondée sur la synergie des aides publiques, des engagements personnels et des cultures locales qui a échoué. Bien au contraire, les fruits de cette stratégie commune d'un «travail sur la ville» ont été partiel-

lement perdus quand toute la ville était convaincue, après la réunification, que la solution de tous les problèmes à la fois économiques et sociaux viendrait de la croissance économique.

Comme l'ont démontré certaines approches également mises en œuvre dans les grands ensembles, le soutien des initiatives locales des citoyens et des experts aura un effet positif sur les quartiers si celui-ci peuvent s'appuyer sur des institutions stables. Des organisations peu bureaucratiques et de nouveaux partenariats seront nécessaires. Or, l'administration politique organisée verticalement y rechigne. Les nouveaux bailleurs communaux peuvent jouer un rôle important, conjointement avec les organismes chargés de la planification comme la «Société pour la Réhabilitation Douce»(STERN).

Afin de lutter contre le chômage important à Berlin, il serait nécessaire que les milieux économiques et politiques aient une approche commune, notamment en ce qui concerne l'exclusion et la dépendance. Il faut pour ce faire

traiter les problèmes des chômeurs d'aujourd'hui et ne pas raisonner en terme de nouvelles technologies. La réhabilitation des grands ensembles et des quartiers centraux offre l'opportunité de travaux de «remise en état» à petite échelle, nécessitant de la main d'œuvre plutôt que de gros capitaux.

Peuvent être également créés des emplois de services peu coûteux pour les bailleurs et améliorant les conditions de vie des personnes au chômage : gardiennage, entretien des espaces extérieurs, services auprès des personnes âgées ou seules, blanchisserie de proximité... Enfin, des formations adaptées aux métiers du futur devront être mises en œuvre.

Face à l'incapacité du marché du travail de garantir un emploi, les emplois en partie subventionnés par les pouvoirs publics pourront soutenir le développement urbain. Le «temps libre contrainte» peut devenir un atout pour la ville si les nombreux métiers qui ne sont pas rentables actuellement sont mis en valeur, car leur absence donne un aspect délaissé à certains de ces quartiers (entretien des bâtiments, sécurité des habitants, formation

pour les plus défavorisés...). D'autres services pourraient également améliorer la qualité de vie sans mobilisation de moyens financiers importants : des ateliers de proximité offrent aux habitants la possibilité d'effectuer des travaux de réparation et d'entretien.

Le travail social de voisinage peut aider à retrouver la cohésion sociale perdue, renforcer la prise de responsabilité sociale et permettre la médiation des conflits. La condition préalable est de mettre en place cette démarche sur le long terme et intervenir de manière professionnelle en intégrant les habitants dans la planification et l'aménagement de leur environnement. Ceci devrait être particulièrement difficile dans les structures anonymes des grands immeubles. Mais l'expérience a montré que les liens entre les personnes peuvent être renoués et que des changements réels les rendent fiers de leurs propres réalisations.

Le potentiel des immeubles occupés jusque là plutôt sans imagination devrait être étudié à titre d'expérience. La vacance des logements signifie une perte de valeur tandis que leur attribution pour des loyers très modérés peut conduire à améliorer la qualité de l'habitat. Le développement de services pour les «Yuppies» (*Young Urban Professionals*) et les «Dinks» (*Double Income, No Kids*), mais aussi pour les personnes âgées offrent des emplois et une meilleure qualité de vie. L'utilisation de logements pour des emplois simples (créateurs d'emplois de proximité dans la production et les services) peuvent contribuer à limiter la vacance.

Ainsi, les revendications pour démolir les immeubles les plus exposés aux problèmes sociaux à Berlin Ouest, perdent leur raison d'être. Ceux qui demandent la «dispersion» des personnes en difficulté, ignorent la plupart du temps que la «culture de la pauvreté» peut également apporter un certain «réconfort» lorsqu'aucune alternative n'est proposée aux personnes afin de surmonter leur pauvreté.

Les petites initiatives de quartier sont aussi importantes que les grands investissements.

Eigene Darlehen/MS Metowerk grossiedlung Westeuropa



Toutes ces approches ont cours quelque part à Berlin ou dans d'autres métropoles européennes. Les dix ans à venir vont montrer si Berlin arrive à atteindre avec imagination le statut d'une capitale européenne où les grands ensembles, plus qu'un frein hérité du passé, sont plutôt des quartiers «vivables» et susceptibles d'atténuer la dureté des mutations en

cours. Il est certain qu'en Europe ces interrogations ne peuvent plus être résolues au niveau national. Les échanges engagés entre les métropoles européennes offrent une aide importante pour trouver des solutions localement adaptées. Berlin peut ainsi proposer la richesse de ses expériences réussies et s'ouvrir aux expériences venues de l'extérieur.

Urban integration in Berlin

Thomas Knorr-Siedow

Sociologist

Urban planner researcher in housing¹

In reunified Berlin, about 750 000 people live in 335 000 flats in the high-density housing estates built after the Second World War in the town centre and the suburbs. Today, 22% of the population of Berlin lives in these high-density housing estates, which is not a particularly high proportion compared with many other European cities.

Despite this, Berlin has many particularities due to its "divided" history and its current development. It should be possible in the main to avoid transforming these high-density estates into "problem areas"—a label which has been used for decades in many cities in Western Europe. Nevertheless, dangers do exist. These housing estates could become a problem, in particular due to their uneven distribution in the region, which might have a negative effect on the identity of the town and provide the social cement for the elements of the old political division.

After the political turning point of 1989, the "land" (federal state) of Berlin¹ quickly became aware of this complex combination of opportunities and dangers confronting it, and responded with large-scale improvements of the buildings in the housing estates of the East. Despite this there is much debate about the prospects and the future role of these estates. The development of the town has created conditions, which require that a new direction be taken. The town must adopt a more innovative social and economic policy and reinforce its endogenous potential in order to avoid possible problems, and lay the foundations for a real urban integration of these estates.

A twin history...

Just after the war, after a short period during which repair work was carried out jointly in the town centre, which had largely been destroyed, the reconstruction of Berlin began toward the end of the 1940's in the context of the Cold War. Right from the start two diametrically opposite visions of town planning came to light. After 1950, the first great post-war Berlin project began in East Berlin with the construction of the Stalinallee, built in the Soviet tradition of "castles for the working classes". The urban form of the great boulevard was built across a vast area of ruins, with a homogeneous architecture and in conformity with the grandiloquent orthodox Stalinist style. Built as part of the "National Reconstruction Programme" with the active participation of the population, this two-kilometre long boulevard symbolised the beginning of the new "socialist system" and its desire to be lasting. Today the high quality of its architecture, down to the finest details, is still recognised and it has since been listed as part of the town's architectural heritage. Nevertheless, this town centre estate, which was the starting point for the anti-Stalinist riots of 1953, could not be built on a larger scale due to the high cost. Indeed, the project would inevitably stimulate a debate on the rationalisation of industrial production in the GDR, which in the end led to the construction of prefabricated housing on a large scale.

West Berlin, which in the meantime had become "the window of the free world", took its revenge with the international exhibition of architecture, INTERBAU 1957, in the Hansaviertel quarter. In this lovely area near to the centre, the international avant-garde had built a "scattered" estate of council flats which all had the characteristics of the high-density housing estates that would later be built: a special localisation, with a combination of housing and amenities. Its horizontal and tower blocks, but also the smaller groups of buildings and its amenities, made their mark on the design of large housing estates in the West up until the 1970's and had a certain influence on European urbanism both in the East and in the West.

... Distinct scenarios

After these initial pilot projects, the great new building projects were built more and more often in the suburbs. However, housing estates of the same kind were also built in the central zone, as well as several very big apartment buildings in the West Berlin.

The aims and motivations were very similar on each side of the wall, which had been hermetically sealed since 1961. There were four deciding factors: a modernisation adapted for industry and which in the end was anti-urban, the rationalisation of daily life, the separation of functions within the urban space in the face of a growing need for housing, and finally the supposed need to replace the old neglected housing areas with well-equipped houses. However, at the same time the differences between the West and the East were considerable.

The social and spatial uprooting of the middle classes in the West...

The great era of building high-density estates in West Berlin began later than in the East and came to an end earlier and very abruptly in the mid-seventies, when this concept of town planning was rejected. Apart from three big estates in the suburbs, each with a different approach to town planning, a few smaller projects (less than 2 700 flats) were built in different areas. The latter were more often than not integrated into the existing urban structure. They replaced housing destroyed during the large-scale demolition of the old quarters, or were built as extensions to the historic centres of town planning.

The real high-density estates first began to appear to the north of the town in 1963, in open countryside or in landscaped gardens. The estate of Märkisches Viertel (16 900 flats and around 38 000 inhabitants) is characterised by enormous and compact constructions. Gropiusstadt to the south (18 000 flats and 45 000 inhabitants) can be distinguished by its tower blocks that are well spaced out. There is also Falkenhagener Feld to the west, and finally Heerstrasse to the north (around 19 000 flats). In some of the estates, special architectural elements were used to try to hide the monotony and the mass of flats, which were often depressing to live in. One example is the building nicknamed "the long lament" an 800 metre-long bar with more than 20 entrances and 977 flats (René Gagès was the architect). The contractors of these flats, which were almost entirely rented council flats, were the municipal building companies, a few large building co-operatives and a building syndicate.

Initially there was a notorious lack of commercial facilities and social amenities. In these areas, where predominantly young families lived, there were no schools and public transport only came much later, which made the trips to and from work considerably longer.

The majority of the first inhabitants of the estates were from the town centre and had been pushed out by urban renovation. There were young families and, during the years when West Berlin was isolated, migrants from the rest of the FRG who were of course much needed. They could afford the rents, which despite the subsidies were higher than those in the town centre. Foreigners in general moved to the cheaper central areas. So, up until the beginning of the 80's, the modern and well-off middle classes accepted the difficulties of being uprooted both socially and spatially and long journeys to and from work in return for private and well-equipped housing.

(1) Community development and urban planning, specialising in eastern German and central and eastern European affairs. Deputy head of the department of urban structural development.

(2) Berlin, the federal capital, has both the status of a 'land' (federal state) and a commune in which the districts enjoy a 'limited self-administration' (limited budgetary sovereignty, implementing the municipal obligations ceded by the Berlin 'land'). Berlin is surrounded by the 'land' of Brandenburg which is characterised by the juxtaposition of a prosperous «bacon belt» close to the town and rural outskirts with little urbanisation. After the fusion of the two 'lander' was rejected in the referendum of 1994, a «common administration of the town and country planning» is in charge of the regional development of both länder.

... A "prefabricated" town for everyone in the East

The industrialisation of construction began as early as the end of the 1950's and had a brutal effect on the estates in East Berlin: almost half of the 277 000 prefabricated flats were of the same kind and the same architecture ("WBS 70"). The elements were prefabricated in a factory and then transported to the building site by lorry. They were then raised by giant cranes moving along rail tracks—a lack of variety which further accentuated the uniform town planning in these areas, characterised by dead angles formed by the extremities of two buildings with two windowless walls... This "living ensemble", which was always provided with social amenities and was linked to the town by public transport, constituted the basic unit, optimised and planned, of mass construction. This unit often seemed to be "affixed" with a seal onto the site plan and seemed to be reproduced infinitely in a repetitive urbanisation sequence over long distances. The same urban form appeared in different parts of the town. The architects and town planners, subjected to severe economic and technological constraints, had difficulty masking the urban banality.

These defects in production and town planning had always been criticised but the flats, equipped with a bathroom and central heating, were much sought-after by East-Berliners right up until the 1980's, when the old quarters in the town centre slowly began to be rehabilitated.

To obtain a "new flat", although synonymous with housing estates and prefabs, was at the same time "the privilege of the people of modest means" and the middle classes of socialism. The quotas for young families and the staff of companies meant that in Berlin there was a social mixing in the housing estates, where both working class families and university professors lived.

In contrast to West Berlin, where the three real housing estates—each with less than 20 000 flats—are situated on the outskirts of the town and only represent a small proportion of the available housing, the urban structure of East Berlin is mainly characterised by this type of urban development. The north-east of the town in particular, between the town centre and the outskirts of the built-up areas, is in fact nothing but a prefabricated landscape, with more than 150 000 new flats and 400 000 inhabitants. This sector comprises mainly Marzahn (52 000 flats, 150 000 inhabitants), Hellersdorf (42 000 flats, 100 000 inhabitants) and Hohen-schonhausen (29 000 flats, 76 000 inhabitants). It is impossible to understand East Berlin as a city if these housing estates are not taken into account... The least tendency to become a "difficult neighbourhood" in these estates would therefore have repercussions for the town as a whole.

The housing estate model in the West called into question...

At the time of the GDR and up until the fall of the wall, for want of an alternative housing estate policy was limited to building new housing with relatively cheap rents, quotas for obtaining council flats and an essentially bureaucratic form of management. The little jobs looking after the green areas and the staircases were left in the main to the tenants of the 'people's property' themselves, who took charge of these tasks with much determination and creativity at a time of penury. Studies show that the level of satisfaction was high, despite the fact that few repairs and no modernisation were carried out after the flats were let for the first time.

The situation in West Berlin was completely different. After a short period of euphoria during the 1960's this type of housing, which was never really popular with the public, became the subject of much critical debate at a time when there was a competitive market for rented accommodation. The 1970's were a difficult period in terms of the level of the rents and the desire to even them out at a lower level. The tenants realised in fact that their rents were higher than those of the older housing, which markedly decreased their available revenue. Furthermore, the distance to the town centre led to a loss of urbanity. This dissatisfaction was greatest among the young—since the fairly rigid structures in the new neighbourhoods had very little to offer in the way of leisure activities, and also among women, who had to deal with the demands of their work, their family and trips to and from work. The first defence groups which looked into the question of urban development, and who would later play an important role in Berlin housing policy, were formed because of this general dissatisfaction. Slight improvements were made to the estates' amenities, completed only a few years previously, and there was a tiny reduction in rents... In a slack housing market, these measures were insufficient to prevent these "unfriendly towns", which had also been called into question by researchers and intellectuals, from becoming unpopular. A majority of the middle classes moved back to the central areas, which had been restored and improved, or built state-subsidised detached houses in the suburbs of West Berlin. They were replaced by Germans who had no other choice because of their dependence on the social services. Furthermore, the high turnover in these buildings provided the chance for foreigners to escape from the poor housing conditions of the old houses in the centre of Berlin that had not been restored.

By the middle of the 1980's these housing estates—where as many as 10% of the flats lay empty—were threatened with an economic debacle, a situation that was no different in the other German lander (states). The exodus grew, along with the problems of insalubrity.

Grave technical (construction in concrete) and town-planning defects meant that a complete overhaul was

necessary to save the housing estates from demolition. Investment was at the heart of the subsidies provided by the federal government and the lander. A vast programme of repairs, improvements in insulation and "humanisation" of the buildings was begun. New colours, improved design of the outside areas and the commercial facilities were intended to adapt the estates to the needs of the inhabitants. The "long lament" became the "lovely castle".

It is difficult to determine whether these positive results were due to the policy of technical improvement or to radical changes in the overall conditions. The threat of having unoccupied flats did indeed begin to recede after 1983 due to the waves of immigration flowing into the FRG. In West Berlin, the arrival of 200 000 people of German origin from central and Eastern Europe and from the GDR has created a glut in the market for rented accommodation... The difficulties in finding tenants are at an end, as is the economic threat that hung over the housing estates.

At the end of this first phase, three main observations can be made.

- Thanks to the collaboration of the administrations of the Berlin government (The Ministry of construction and housing), of the districts and the municipal lessor-companies, the majority of the estates have become "normal" districts for people of modest means.
- There are no longer any conflicts over housing policy or social conflicts because the inhabitants have slowly taken control of their neighbourhoods. The fact that this population is ageing has also favoured a reduction in the number of conflicts.
- A minority of particularly difficult estates in West Berlin have kept their image as "difficult areas". As early as the 1980's, there were conflicts with young people and exclusion due to unemployment and a dependence on social security. The situation of these "sub-districts" was comparable with those of the old problem-areas and those that are in the process of being restored. However there is no comparison with the drastic situation of some of the housing estates in France or England. Conflicts in the Berlin estates are still a relatively rare phenomenon.

(3) 1955: construction conference; industrial construction begins; 1956/57: first factory for the production of prefabricated elements at Hoverswerda, starting at around 1963, «QP» buildings of nine and ten storeys in Berlin.

The most successful operations in the housing estates of Berlin are those where, in addition to a well-managed restoration, new kinds of management which take into account the tenants' problems were implemented, when the communication campaigns were able to reinforce the tenants' satisfaction and where the involvement of companies resulted in an improvement in the centre of these districts. Architectural elements designed with a lot of care, for example new, more "individual" entrances to buildings, have helped. The participation of the inhabitants in neighbourhood councils has further increased satisfaction, even though they have rarely led them to take on any responsibilities.

However the best guarantee of success was the personal involvement of the partners, in areas where the "administration" mentality of the housing estate was successfully replaced by that of services and community. Estates such as Märkisches Viertel were ahead in surveys of the level of satisfaction of the inhabitants; these surveys were used to check regularly if they were satisfied with the living conditions in the housing estates.

1989: an attempt at moving closer between the East and the West

The large disparity in living conditions between the East and the West can also be seen in the housing estates, and this became crystal clear after reunification. There were the grave defects in the construction of the prefabricated buildings in the East, the waste of energy as a result of the use of obsolete heating methods, the rapid degradation of outside areas as well as an almost unanimous rejection of these "prefab ghettos"... Since economic growth and unlimited wealth were nothing but illusions, the destruction of these flats seemed to be the only solution. However this solution quickly became obsolete when calculations were made with a little more hindsight and after consulting the tenants and the experts in East Berlin. The social structure of the prefabricated accommodation units was still intact, and improvements to the council housing to bring it up to the same level as that in the West (with some differences in quality) would only cost about a third of what it would cost to build new flats. Building 300 000 new flats to replace the "prefabs" was out of the question... This was all the more true since it would soon be necessary to entirely renovate the old abandoned quarters of East Berlin, whose construction dated from the years of speculation (270 000 flats built after 1871). Since the idea was to provide new accommodation for 600 000 inhabitants between now and the year 2010 (forecast from the 1994 urban development plan), the prefab districts would have to be conserved to maintain the large number of flats. Thus it became a question of making these districts competitive for the emerging housing market by improving both the accommodation and the estates. Their restoration and development was initiated by an ambitious programme that was planned to last 15 years. Despite detailed analyses of the existing

accommodation and the prior elaboration of plans, work was immediately necessary so that the degradation of the buildings and the social erosion that would follow would not outpace restoration. In 1991 and 1992, based on the efforts of international working groups and through competitions, the kind of work required began to take shape.

- One of the first measures concerned the thousands of flats which had remained unfinished when the GDR disappeared. These flats were completed to meet the new demands. For the existing housing, preparations for a reduction in the cost of heating, which until then had been heavily subsidised, were made via an ecological overhaul (heating methods and water management).
- Several alternative town-planning concepts were proposed. They were different for each housing estate in order to differentiate "mass" housing.

Those town planners who were critical of East Berlin suggested finishing the housing estates according to the initial plans, which had never been completed due to the constraints of the economic situation. Only a few details were to be altered to suit the market economy because it was thought that East Berliners still liked this kind of housing.

Another suggestion was to carry out important transformations of the existing housing to bring it into line with western living conditions. The third type of strategy suggested setting up differentiated areas (called "heterotopes") in the middle of the prefab monotony in order to provide an identity for each neighbourhood (art, housing in greenery, housing for young families) using different kinds of housing, new offices and landscape gardens.

This last approach was quickly put into practice in new and smaller estates, and also in the redevelopment of existing housing. All of these strategies had in common the concern that in the long term these estates would become real neighbourhoods capable of development, real quarters in which the single function of housing had been overcome. They could then become genuine centres for their inhabitants, like many other quarters in the polycentric structure of Berlin.

- Apart from town planning solutions, the status of the 'people's property' management, which had proved to be too much under state control and too bureaucratic, had to be changed. The participation of the inhabitants was also important. It was quickly realised that beyond the "balance of assets", the main point was the integration of the inhabitants, together with a rapprochement of mentalities which had been different in the East and the West for over four decades—in other words pulling down the "mental wall" was the most important precondition allowing to build a unified town. Procedures for participation were set up on which the new discourse on the town was based.

- Integrated urban development plans attempted to place the social strategies and the housing policy within a network: large investment projects were carried out with lasting success in the neighbourhood centres with the help of private capital, as part of a state-private enterprise partnership. However, efforts to attract jobs to these quarters were unsuccessful.

The strategy was highly successful. Hellersdorf is a good example of diversification and the smooth progress of a process, which has allowed a real neighbourhood to emerge. This housing estate has become an independent area for three main reasons: the construction of a new centre on what had for a long time been wasteland, the transfer of the Institute for Higher Education for Social Work from the West of the city (despite the resistance of certain professors with a "Western" mentality), and finally the arrival of new commercial and cultural amenities. The sub-districts, improved by the restoration of the buildings, differ from each other by the multiple objet d'art placed in the middle of the public areas and the landscape developments. Different kinds of housing management strategies have also been set up after wide-ranging consultations with the inhabitants. The sub-districts of this old anonymous estate have been transformed into quarters with their own identity. They are managed either by a co-operative of the inhabitants or by private companies, depending on the market conditions.

Thanks to an annual contribution of 200 million DM from the 'land' (federal state) of Berlin, to contributions from the federal government and to the rents, about 50% of the buildings and flats have been modernised. The outside areas in many quarters have been completely redeveloped. This "Berlin strategy" has not been pursued in any other 'land' with as much intensity. It will be continued for a further eight to ten years in order to renovate all of the prefabricated constructions. However things are not that simple in Berlin...

Third phase: the necessary interventions

The next phase, is particularly relevant today. In the race against time can the problems not be solved within the housing estates and will not be overcome by an investment policy. This town, which was divided in two for over half a century, must get back to a "normal" situation. The difficulties with which it is faced are first of all due to the logic of the world market and also, paradoxically, to the success of Berlin's housing policy in the 1990's. Despite the fact that the "Berlin building site is buzzing", the overall economic growth and improvement of the social situation that politicians, town planners and investors had predicted has not come about. On the contrary, the town seems to be a prisoner of a process leading it almost ineluctably toward a social and spatial polarisation.

- After 40 years of subsidies for the "window of the West" and the "capital of the GDR", the unemployment rate has increased to almost 20% (roughly 300 000 people), to which at least 370 000 others who are in training programmes, subsidised jobs or living off the state should be added. In industry, 350 000 out of 500 000 jobs have disappeared within five years, together with approximately 50 000 administrative jobs. Unemployment is still on the increase, particularly in the districts in the West.
- Ten years after reunification, 70 000 new service-sector jobs have been created...

A dramatic decrease in unemployment would not seem to be a realistic possibility over the short term for structural reasons. The demand for highly skilled workers will certainly increase when the government of Bonn moves to Berlin. However, today's unemployed, generally middle-aged and low-skilled, have little chance in getting one of these new jobs. In contrast to this increase in poverty, the revenue of the East Berliners, particularly those who were able to make a career in the private sector or in the civil service, has increased significantly. This polarisation of the town becomes all the more evident when we see that the expensive restaurants and the social centres for the homeless at the Ostbahnhof train station are full... Both the impoverished people and the better-off are "sensitive" to spatial mobility, even if this first phase of change is still experienced at the previous place of residence.

- In addition, mobility of people within the housing market is favoured by the demographic changes. Thus, in the ten years to come, the number of people over 65 will increase by 120 000 (+ 25%) as will the number of those groups with special housing needs (single-parent families and other households who require accommodation with a relatively inexpensive rent).
- Another mobility factor is the booming construction of all kinds of housing helped by tax breaks, which doesn't involve a migration toward the region. This kind of housing is indeed readily available. With the completion of at least 50 000 new flats, 60 000 renovated flats and more than 15 000 unoccupied flats made inhabitable in multi-storey buildings, as well as several thousand detached houses that have been available in the region since 1991, there is an excess in the order of 12 000 subsidised brand new flats and countless other flats and houses built by private companies. For people with average or high incomes, this is an unbelievable chance to acquire or rent the home of their dreams. This process is accelerating because it would appear that time is running out for those who wish to fulfil their dream. From about the year 2010, the supply of this kind of housing is likely to run dry due to the arrival of highly-skilled people from the West and poor people from the East.

Consequently, it is expected that 1 200 000 people will move house within the next ten years. The three main kinds of residential movement are starting to take shape. The middle classes and people with a steady job, particularly young families, are increasingly leaving the housing estates and the old quarters of the town, where there is a combination of a dense population and serious social problems, for the suburbs and the smart districts in the centre which offer a good living environment. At the same time, the renovation is putting increased pressure on the poor to leave the old high-quality mixed districts (with little segregation) in West and East Berlin in favour of the well-off, who can move into old buildings that have been renovated at great expense. The poor have almost no other alternative but to move into the cheap flats in the housing estates.

Recent studies and a conference on town centres and housing estates outlined this dismal prospects for six old districts of the centre of West Berlin and six housing estates in East Berlin which have a bad image and have accumulated social, economic and ethnic problems. These "exposed quarters" are the most vulnerable—even if Märkisches Viertel and Gropiusstadt in West Berlin also seem to be under threat in certain areas. This is the case for several reasons: their poor situation in the town, the unfriendly buildings, a boring environment and an unattractive concentration of households that have accumulated social and economic difficulties. For certain of the more favoured housing estates, the prospects seem to be brighter. This is the case for Hellersdorf, with its attractive, more spread out buildings and its quality landscape. This district has an innovative administration and possibilities of urban expression that attracts young families.

Intervention systems that can be applied to housing estates?

Until now, the Berlin strategy has been more a case of trying to limit the devaluation of the housing estates in East Berlin. Studies show that the level of satisfaction of inhabitants who wish to remain in the estates or who, either because of their revenue or their age are 'prisoners' of the housing estates, has been maintained. However no one can prevent people who have the necessary means from choosing to live in another environment. This process, which is unfavourable to the housing estates, seems to be accelerating. Between 1994 and 1997 20% of households had already left the estates and 15 to 20% had expressed the desire to leave within two years.

Unoccupied flats are still quite rare. However, with the arrival of poorer populations, the situation is becoming similar to that of the housing estates in West Berlin ten years ago. In certain large buildings (for example the "social palace" in the Schöneberg district and the "new Kreuzberg centre", the NKZ) or in certain housing

estates (for example "Rollberge" in the Neukölln district) there is a great fear that the situation will deteriorate. Assaults by the young, social destabilisation induced by unemployment, and the decline in neighbourhood relations, which were quiet until recently, have contributed to create a situation of small districts in crisis. In West Berlin, the districts that are home to many foreigners and where incidents are on the increase seem to be more numerous than in the east. Moreover, clashes between extremist political groups are becoming more and more frequent ("Antifa" against "Anti-Antifa", the militant extreme right-wing). This is especially true in the east where immigrants of German origin or Russian Jews have moved in; in the pre-fab estates, their "demanding" attitude towards the social security system is felt as a threat by the least well-off Germans. In these places, it is becoming more and more difficult for the inhabitants to feel at home and for the lessors to lease their property.

It would appear impossible at present to stabilise the situation by concentrating on strategies of investment in building new flats.

The social integration measures, which are often implemented by unqualified staff, are unreliable and inefficient, and this has been accentuated since the state threatened to withdraw from the social and housing policies because of the economic crisis.

For these "exposed quarters", innovative solutions will have to be found. To do this, it would be interesting to use not only the experience acquired with the gradual renovation in West Berlin before the reunification but also international experience.

- The main elements of the restoration of the 1980's have been tried and tested: social help, looking for solutions within the quarters themselves and with the collaboration of the inhabitants who live there. If some of these districts are today once again "high-risk" districts, it is not the approach based on the synergy between state financing, personal involvement and the local culture which has failed. Quite the contrary, the fruits of this common strategy of "working the town" were lost at the time when everyone was convinced, after the reunification, that the answer to all the economic and social problems would be found in economic growth.
- As has already been shown by certain approaches that were also implemented in the housing estates, supporting local initiatives from the citizens and experts would have a positive effect if they could count on stable institutions for support. Less bureaucratic organisations and new partnerships will be necessary. However, the political administration, with its vertical organisation, balks at the idea. The new municipal lessors can play an important role, together with organisations which are in charge of economic planning such as the "Gradual Renovation Company" (STERN).



- In order to combat the high level of unemployment in Berlin, the economic and political circles would need to have a common approach, particularly concerning exclusion and addiction. To do this, the problems of today's unemployed must be dealt with rather than thinking in terms of new technologies. The renovation of the housing estates and the central districts provides the opportunity to carry out "renovation" work on a small scale, which would require manpower rather than money.
- Inexpensive service jobs could also be created for the lessors which would improve the quality of life of the unemployed: caretaking, looking after the outside areas, services for the old or those who live alone, community laundry... Finally, training schemes for the jobs of the future should be set up.
- Faced with the incapacity of the labour market to guarantee employment, jobs partly subsidised by the authorities could help sustain urban development. A forced space time can be an asset for the town if the numerous jobs which are not profitable at the moment are put to good use, since their absence gives a neglected look to certain districts (maintenance of buildings, security of the inhabitants, training for the least well-off...). Other services might also improve the quality of life without requiring large amounts of money: community workshops provide a wide range of archives to the habitants willing to do some repair and maintenance work.
- Community social work can help to re-establish a lost sense of social cohesion, reinforce the sense of social responsibility and allow mediation in situations of conflict. The precondition is to develop this approach over the long term and to intervene in a professional way by including the inhabitants in the planning and development of their environment. This may be particularly difficult in the anonymous structures of the tower blocks. However experience has shown that the bonds between people can be recreated and that real changes can make them proud of their own achievements.
- Something could be learned from the situation where the potential of buildings that until now have been occupied without any imagination has not been exploited. Vacant flats signify a loss of value whereas renting them out for a modest sum may lead to an improvement in the housing quality. The development of services for the "Yuppies" (Young Urban Professionals) and the "Dinks" (Double Income, No Kids), but also for old people provide

jobs and a better quality of life. The use of housing for simple jobs (creating community jobs in production and services) can contribute to limiting the number of empty flats. Thus, the demand that the buildings where social problems are most common in West Berlin be demolished lose their *raison d'être*. Those who demand the "dispersal" of people with difficulties don't realise that most of the time the "culture of poverty" can also be of some "comfort" when no alternative is offered to people to escape from poverty.

- All of these approaches are being used in Berlin or in other European cities. The next ten years will determine if Berlin can attain with imagination the status of a European capital, where the housing estates are not a hindrance inherited from the past but quarters to be lived in and which can attenuate the harshness of the current changes in society. It is clear that in Europe these questions cannot be answered at the national level. The exchanges undertaken between European cities provide a great deal of help in the search for answers that can be adapted for local use. Berlin can therefore offer the wealth of its successful developments and open up to outside experience.

Londres : les grandes étapes de la régénération urbaine

Marc Pattinson
Directeur
EDAW¹

Avant l'arrivée du gouvernement travailliste, deux décennies de politique libérale ont mis en place à Londres un système favorisant l'intervention de fonds privés dans de grands projets. Mais aussi des outils comme le nouveau Single Regeneration Budget incitant à des actions locales et à un plus grand partenariat public/privé. Retour sur quelques grandes étapes de la régénération urbaine.

En mai 1998, la population londonienne, consultée par référendum, a donné le départ d'une mini révolution qui pourrait voir le jour à l'horizon 2000. Pour la première fois, est envisagée l'élection d'un maire pour gérer la ville avec le soutien d'une agence de développement. Un système comparable à celui appliqué à New York.

Ces vingt dernières années, la politique de la ville a été marquée par les bouleversements politiques et économiques de la Grande-Bretagne. L'arrivée au pouvoir en 1979 du gouvernement Thatcher a eu un impact immédiat sur les programmes financés jusqu'alors par le secteur public et les collectivités territoriales. La rigueur économique a notamment affecté les fonds alloués à l'habitat social, à la réhabilitation des quartiers difficiles et aux villes nouvelles telles que Milton Keynes.

(1) Marc Pattinson travaille depuis plus de 12 ans pour EDAW, groupe conseil international spécialisé dans la régénération urbaine, le développement économique, l'aménagement des villes, l'environnement et le paysage. Ce groupe emploie plus de 500 personnes réparties sur cinq bureaux en Europe (Londres, Glasgow, Paris, Sophia Antipolis et Colmar). Marc Pattinson en est le directeur responsable de la division «régénération et développement des villes» pour l'Angleterre et la France.

Dans des zones industrielles en friche, le gouvernement a décidé en revanche de passer à la vitesse supérieure. Le Isle of Docks Enterprise Zone et le London Docklands Development Corporation (LDDC) ont vu le jour, soutenus par des programmes de financement encourageant l'investissement privé (Urban Development and City Grants). Les résultats ne se sont pas faits attendre, illustrés par les grands projets de Canary Wharf, Royals Docks/City Airport ou encore ceux du sud de la Tamise comme Surrey Quays et Butlers Wharf. A Surrey Quays, une zone mixte regroupant logements, loisirs, industries et commerces naît là où il n'y avait qu'anciens entrepôts et logements sociaux (taux supérieur à 90 %). Sur les 11 hectares de Butlers Wharf, les bâtiments classés proches de la Tour

de Londres ont été restaurés, transformés en musées, appartements de standing et restaurants, avec des accès donnant sur la Tamise. Chaque fois, dans la concrétisation de ces projets, le financement privé joue un rôle de premier plan.

Une période de «challenges»

La décennie 80 sera également marquée par la dissolution, en 1986, du Greater London Council (GLC). Le pouvoir stratégique de planification de Londres vole en éclats au profit des 33 municipalités (boroughs) de la métropole et du gouvernement. Les city challenges instaurent une nouvelle orientation politique. À l'échelle du pays, 31 villes lauréates du programme appelé «City Challenge» reçoivent un total de 7,5 millions de livres (environ 60 millions de francs) par an sur 5 ans.

Dans Londres, les Dalston et Harlesden City Challenge, entre autres, auront des impacts positifs sur la création d'emplois et l'aménagement urbain dans des zones bien définies montrant l'avantage d'un programme ciblé.

L'autre grand changement intervient en novembre 1993 avec la mise en place d'un budget unique au lieu des 20 programmes précédents. Le nouveau Single Regeneration Budget permet une meilleure coordination des projets d'aménagement et réunit enfin politiques urbaines et régionales. Outre les anciens Urban Development Corporation, les principaux outils du nouveau SRB sont le «Challenge Fund» et les «English Partnerships». Le «SRB Challenge Fund» encourage les communautés locales à trouver des solutions globales d'amélioration de la qualité de vie.

Si les candidats viennent généralement du secteur

LES GRANDS PROJETS :

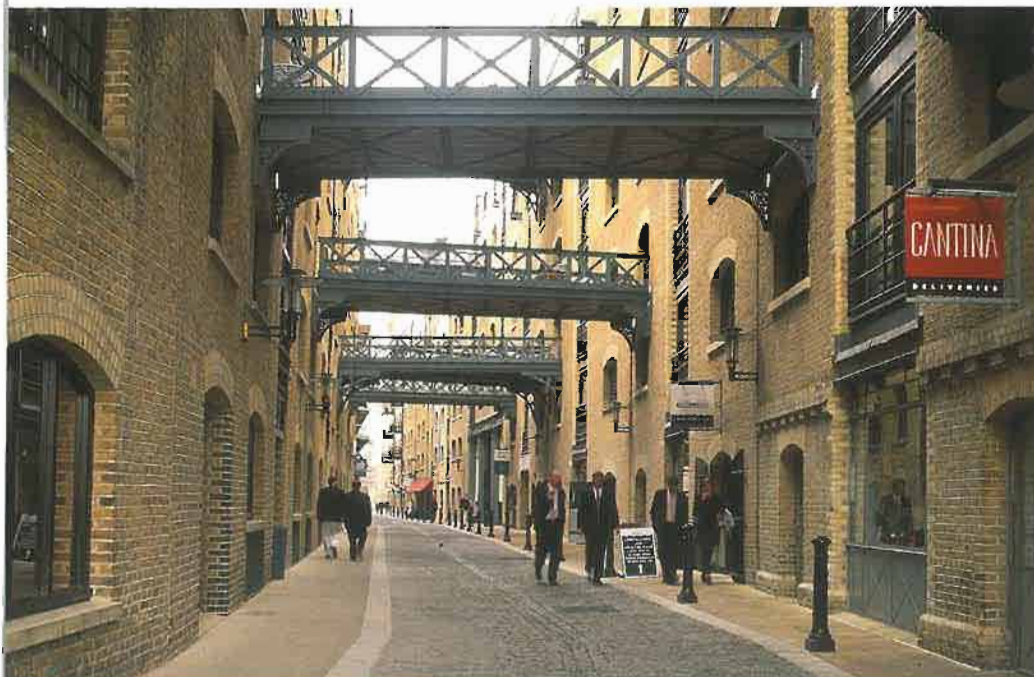
Canary Wharf,
Royals Docks/city airport,
Surrey Quays
et Butlers Wharf...
Dans la concrétisation
de ces projets,
le financement privé
joue un rôle primordial.

Les couloirs

Major Regeneration Opportunities

- 1 Butlers Wharf
- 2 Surrey Ancrys
- 3 Greenwich Peninsular
- 4 Peckham SRB
- 5 Canary Wharf/Isle of Dogs
- 6 Royal Docks
- 7 City Airport
- 8 Woolwich/Arsenal





Sur les 11 hectares de Butlers Wharf, les bâtiments classés, proches de la Tour de Londres ont été transformés en musées, appartements de standing et restaurants, avec un accès sur la Tamise.

EDAW



public, un nombre croissant de partenariats public/privé et de groupes associatifs et bénévoles entrent dans la danse. Les initiatives d'un bon rapport qualité/prix s'inspirant de succès antérieurs s'articulent autour de l'emploi, la formation et l'égalité des chances ; la croissance économique et la compétitivité des entreprises ; l'environnement et l'architecture ; le logement, la diversité de l'habitat et les minorités ethniques ; la sécurité publique ; la santé, la culture et le sport.

En décembre 1994, 201 projets sont approuvés pour un montant alloué d'un milliard de livres (environ 8 milliards de francs) réparti sur une durée maximale de 7 ans. En retour, le secteur privé investit de son côté 3 milliards de livres (environ 25 milliards de francs), le tout permettant de rénover quelques 50 000 logements, profitant à plus de 7 500 associations bénévoles et venant en aide à quelques 60 000

nouvelles entreprises. Un second appel de propositions a été lancé en avril 1995 et 172 projets de partenariat étaient approuvés en décembre de la même année, réunissant un autre milliard de livres de subventions gouvernementales. Deux autres ont suivi, puis un cinquième en cours. En 97/98, l'actuel gouvernement envisage de dépenser 13 milliards de francs pour la politique urbaine malgré les protestations des détracteurs du SRB qui lui reprochent de ne pas cibler suffisamment les besoins. Qu'en est-il ? Le «Challenge Fund» porte prioritairement sur la création d'emplois, le renouveau du tissu urbain et le recyclage des terrains. La mixité des financements (Etat, ville, agence de développement, Europe et privé) permet d'engager des projets immobiliers avant même l'acquisition des terrains et des bâtiments par toute collectivité, SEM ou agence. Dans le même temps, le secteur privé voit son foncier valorisé. Le renouveau des quartiers et tours Hlm s'appuie sur ce partenariat public/privé. Le projet de Peckham, en proche banlieue, en est un bon exemple. Le programme prévoit la démolition de 3 000 logements en tours Hlm, remplacés par 2 000 nouveaux logements sous forme de pavillons et d'immeubles de deux à trois étages. Des investissements dans les transports en commun, le traitement du paysage et la création d'emplois complètent le dispositif. Budget : 60 millions de livres du Single Regeneration Budget, 65 millions de livres de la collectivité locale de Southwark, 45 millions de livres du Housing Corporation et 90 millions de livres du secteur privé.



Les espaces verts concernés

Un autre élément fort de la régénération urbaine concerne les espaces verts. Le projet de parc élaboré dans le cadre du «City Challenge» de North Kensington montre comment les parcs s'intègrent aisément à des initiatives plus larges. Ainsi, l'Emslie Horniman Park s'inscrit dans un programme d'aménagement des routes et de l'environnement et joue un rôle crucial dans le célèbre carnaval de Noting Hill. Grâce aux 450 000 livres (environ 4,5 millions de francs) alloués par le «Challenge Fund», ce parc de 1,5 hectares sera complètement rénové, les aires de jeu modernisées et les chemins conduisant au canal tout proche refaits à neuf.

D'autres réalisations traduisent de façon positive le partenariat public/privé. En face de la cathédrale Saint Paul, sur la rive sud de la Tamise, le Bankside Power Station est en passe d'être transformé en musée d'art moderne relié à l'autre rive par un nouveau pont tandis que le quartier et les terrains avoisinants sont valorisés par les dépenses du Cross River Partnership, un partenariat financé par le SRB.

Plus à l'est, l'ancien Arsenal de Woolwich est le théâtre d'une opération de refonte urbaine (Woolwich Revival) où interviennent le ministère de la Défense, l'English Partnerships, la collectivité de Greenwich qui accède au SRB et Konver, un financement européen.



Le renouveau des quartiers et tours Hlm s'appuie sur le partenariat public/privé. Le programme de Peckham prévoit la démolition de 3 000 logements en tours Hlm, remplacés par 2 000 nouveaux logements sous forme de pavillons et d'immeubles de deux à trois étages.

© Peckham Partnership Project

Des projets de «couloirs»

Autre outil de la politique urbaine, l'English Partnership fonctionne comme une agence, créée en 1994 pour faciliter la rénovation de terrains et bâtiments dans des zones non couvertes par les Urban Development Corporations. Son ambition est de soutenir des projets dont le développement intéresse les capitaux privés, notamment par l'augmentation induite de la valeur foncière. À Londres sont concernés les projets de Greenwich Peninsular et de Woolwich Arsenal tout comme ceux dits de «couloirs» qui figurent parmi les plus innovants en terme de régénération urbaine. En effet, leur ambi-



tion est de lier entre eux différents centres d'activités économiques (de l'intérieur de Londres et de l'arrière pays) par de nouveaux réseaux de transports en commun. Sur les quatre projets de ce type engagés, le Thames Gateway, à East London, est le plus avancé. Il est géré par une structure «transborough» informelle de partenariat coordonnée par le Government Office of London, initiateur du Thames Gateway Planning Framework. Le Thames Gateway sert de modèle pour les autres «couloirs» comme le Wandle Valley au sud ouest de Londres. La perspective «sub régionale» qui manquait jusqu'alors à Londres est ici bien présente comme elle le sera de plus en plus avec le nouveau gouvernement travailliste.

New Labour

Ainsi, bien que le programme Single Regeneration Budget soit maintenu, des changements importants interviennent, tels que la réduction des territoires cibles du Challenge Fund au profit d'un choix stratégique de zones où les besoins sont les plus aigus en termes d'emploi, de friches industrielles et de formation. La

double volonté affichée de renforcer les zones urbaines et de protéger les zones rurales va se concrétiser par la création d'agences de développement régional (Regional Development Agencies) dans chacune des dix régions anglaises. Dans le même temps, des stratégies locales ou sous-régionales doivent favoriser un meilleur ciblage et faciliter l'intégration aux autres programmes de régénération. Le Great London Council ne devant probablement pas être recréé, ce rôle devrait revenir à la Greater London Authority et à la London Development Agency. En plus de l'approche régionale, une politique vraiment intégrée doit être encouragée, s'appuyant sur une approche transversale des projets

Le budget alloué par le Single Regeneration Budget au projet de Peckham s'élève à 60 millions de livres ; des investissements en matière de transports en commun, traitement du paysage et créations d'emplois complètent le dispositif.

© Peckham Partnership Project



(aménagement des quartiers, urbanisme, transport, logement, etc) et réunissant plusieurs programmes de financement. Attirer capitaux privés et autres ressources par la mise en œuvre de fonds publics, accentuer les partenariats sur la base de contrats aux objectifs clairs et partagés, cibler plus finement les ressources sur les zones prioritaires et se concentrer sur les résultats effectifs sont les autres préoccupations auxquelles devrait s'attacher la nouvelle politique de la ville. Déjà, avec la création du «Social Exclusion Unit», le gouvernement cherche un meilleur ciblage des zones les plus touchées par les problèmes urbains, appelé «New Deal for Communities». Les premières propositions encore à l'étude devaient être établies pour les 17 sites pilotes début 1999. Ces activités vont s'ajouter au programme «New Commitment to Regeneration Pathfinder Authorities» qui met en avant une approche plus stratégique et s'étend sur des «boroughs» entiers. Vingt deux projets ont déjà été établis dans le cadre de ce programme, dont cinq à Londres : Brent, Croydon, Haringey, Lewisham et Newham. Les éléments clefs sont la dimension du partenariat, un programme de finances sur le long terme et la signature de contrats entre les partenaires et l'ensemble des services locaux. Ces éléments représentent une évolution importante sur les bases du «Challenge Fund». Les observateurs les plus optimistes de cette évolution évoquent déjà une nouvelle vision et même mieux, une renaissance de la vie urbaine.



À Londres, la capacité ou non de la ville à construire de nouveaux logements donne lieu à de très vifs débats. Le gouvernement reste ferme sur le principe de maximiser le nombre de logements construits sur les terrains déjà urbanisés.

© Peckham Partnership Project

Croissance démographique et reconquête urbaine

Les projections démographiques pour la période 1991-2016 montrent que si la population de la Grande-Bretagne va peu augmenter, en revanche, le nombre de foyers devrait s'accroître de 4,4 millions. En réponse à cette évolution, la majorité précédente avait suggéré que 50 % des nouveaux logements soit construit sur du «brownfield land», c'est à dire sur des terrains déjà urbanisés. A Londres, où les chiffres sont plus alarmants encore, la capacité ou non de la ville à construire de nouveaux logements donne lieu à de très vifs débats. Le gouvernement reste ferme sur le principe de maximiser le nombre de logements construits sur le «brownfield» (faisant même passer les objectifs à 60 %). Les groupes immobiliers privés, en revanche, préféreraient un développement urbain sur les «greenfields», des sites plus facilement constructibles et recherchés en priorité par les consommateurs.

London: The main stages of urban regeneration

Marc Pattinson¹

Director,
EDAW

Before the arrival of the Labour government, two decades of market-oriented policy had established a system in London which London, which leaned towards the use of private-sector financing for large-scale projects. They also, however, left instruments such as the new Single Regeneration Budget which Budget, which encouraged local initiatives and a greater partnership between public and private sectors. Here we review some of the main stages of urban regeneration.

In the referendum of May 1998 the population of London gave the go-ahead for a small-scale revolution which could see the light of day around 2000. For the first time ever, a system is envisaged in which an elected mayor would manage the city with the support of a development agency: a system comparable with that of New York.

Over the last twenty years, urban policy has been subject to the upheavals of the British political and economic scene. When the Thatcher government came to power in 1979, this had an immediate impact on programmes which programmes that until then had been financed by the public sector and local authorities. Austerity and economy were applied to many sectors, including the funds allocated to social housing, to the rehabilitation of problem districts, and to the new towns such as Milton Keynes.

(1) Marc Pattinson has spent more than 12 years working for EDAW, an international consultancy consultant specialising in urban regeneration, economic development, urban improvement, environment/environment, and landscape architecture. The group employs over 500 people in its four European offices (London, Glasgow, Sophia Antipolis, and Colmar). Marc Pattinson is the manager responsible for urban regeneration and development in England and France.

In the industrial wastelands, on the other hand, the government decided to move into a higher gear. The Isle of Dogs Enterprise Zone and the London Docklands Development Corporation (LDDC) were born, built on finance programmes which programmes that encouraged private investment (Urban Development and City Grants). Results were not long in coming, as witness the major projects of Canary Wharf, Royal Docks/City Airport, and the ones south of the Thames such as Surrey Quays and Butler's Wharf. At Surrey Quays there sprang up a mixed zone including housing, leisure activities, industry and commercial development, where before there had only been old warehouses and social housing (over 90%). On the 11 hectares of Butler's Wharf, the listed buildings across from the Tower of London were restored, converted into museums, high-class apartments and restaurants, with access to the river. On each occasion the concrete realisation of these projects relied primarily on private finance.

A time of "Challenges"

The '80s were also marked by the dissolution of the Greater London Council (GLC), in 1986. Its strategic planning authority vanished at a stroke, divided among the 33 metropolitan boroughs and central government. With the City Challenges came a new political outlook. Nationally, 31 qualifying cities of the city challenge programme received a total of £7.5m a year over five years. In London, the Dalston and Harlesden City Challenges were among those that eventually had a positive impact on employment and urban improvement within well-defined areas, demonstrating the benefits of a targeted programme.

The next major change came in November 1993, with the establishment of a single fund in the place of the existing 20 programmes. The new Single Regeneration Budget allows better co-ordination of improvement projects, and at last brings urban policy and regional policy together. In addition to the former Urban Development Corporations, the main instruments of the new SRB are the "Challenge Fund" and the "English Partnerships". The "SRB Challenge Funds" encourage local communities to find overall solutions for the improvement of their quality of life. Though the applications come in the main from public sector bodies, a growing number of public/private partnerships and charitable housing associations have been joining in. Initiatives that give good value for money, based on earlier successes, are designed around jobs, training and equal opportunities; economic growth and company competitiveness; architecture and the environment; housing, diversity of types of accommodation and ethnic minorities; public safety; health, the arts, and sport. In December 1994, 201 projects were approved, with a total allocation of £1bn, spread over 7 years at the most. For its part, the private sector invested £3bn; and toge-

ther these sums made possible the renovation of some 50,000 dwellings, benefited over 7500 charitable associations, and assisted some 60,000 new enterprises.

A second call for applications was made in April 1995, and in December of the same year 172 partnership projects were approved, involving another £1bn of government aid. Two others followed, and a fifth is in the pipeline. In the year 97/98 the present government plans to spend £1.3bn on urban policy, notwithstanding the protests of the SRB's critics, who say that they are insufficiently targeted on needs. Who is right? The Challenge Fund's main priority is renewal of the urban fabric and the recycling of land. Thanks to mixed financing (central government, city, development agency, European Union, private investment), it has been possible to enter into commitments for building projects even before any authority, semi-public corporation or agency has acquired the land. At the same time the private sector sees the values of its property go up. The renovation of social housing estates and tower blocks relies on such public/private partnership. A good example of this is the Peckham project, in an inner suburb: the demolition of 3000 tower block flats is planned, to be replaced by 2000 new dwellings in the form of bungalows and two- and three-storey buildings. Investments in public transport, landscaping and job creation recreations are also included. The budget is: £60m from the SRB, £65m from the local authority (Southwark), £45m from the Housing Corporation and £90m from the private sector.

Open spaces involved

Another strong element in urban regeneration concerns open spaces. The park project which was developed as part of the North Kensington "City Challenge" shows how parks can readily be made part of wider initiatives. Emslie Horniman Park is part of a road and environmental improvement programme, and plays a pivotal role in the well-known Notting Hill carnival. Thanks to £450,000 allocated by the "Challenge Fund", this 1.5 hectare 5-hectare park is to be completely renovated, the play areas modernised, and the paths to the nearby canal made as good as new.

There are other achievements to the credit of the public/private partnership. Across from St. Paul's Cathedral, on the South Bank of the Thames, Southbank Bankside Power Station is in the process of being transformed into a museum of modern art linked to the City side by a new bridge, while the district and the land round about are being developed by investment from the Cross-River Partnership, financed by The SRB.

Further east, the old Woolwich Arsenal is the scene of an urban recasting operation (Woolwich Revival), in which—involving the Defence Ministry, English Partnerships, and the Borough of Greenwich for—which benefits by the a European SRB, and Konver funding, an EU finance body, are involved.

"Corridor" projects

English Partnership, another instrument of urban policy, acts as an agency. It was created in 1994 to facilitate the renewal of land and buildings in areas not covered by the Urban Development Corporations. It aims to support projects where private capital is interested in developing, mainly by means of induced rises in land values. Within London, this involves the Greenwich Peninsula and Woolwich Arsenal, as well as the so-called "corridor" projects, which are among the most innovative in terms of urban regeneration. What they aim at is the connecting of different centres of business activity (inner London and its hinterland) by means of new public transport networks. Of the four projects of this type which have had the go-ahead, the Thames Gateway one in east London is the most advanced. It is managed by an informal 'trans-borough' partnership co-ordinated by the Government Office of London, which initiated the Thames Gateway Planning Framework. Thames Gateway is serving as a model for other "corridors" such as the Wandle Valley in south-west London. The 'sub-regional' perspective, which up till now has been missing in London, is well to the fore here, and will be more and more so with the new Labour government.

New Labour

Thus, although the SRB programme is being maintained, there are important changes taking place, such as the reduction in the areas targeted by the Challenge Fund so as to concentrate strategically on the areas of greatest need in terms of employment, the industrial wastelands, and training. The publicly-stated twin aims of reinforcing urban areas and protecting rural areas will take concrete form in the creation of Regional Development Agencies in each of the ten English regions. At the same time local or sub-regional strategies need to be re-created to help further better targeted targeting and easier readily integrated integration within other regeneration programmes. Since the GLC will probably not be re-created, this role should devolve on the Greater London Authority and the London Development Agency. In addition to the regional approach, a truly integrated policy should be encouraged based on an across-the-board approach to projects (district improvement, town planning,

transport, housing & etc.) and with joint involvement by a number of funding sources. Attracting private capital and other resources by the application of public funds, strengthening partnerships by means of contracts with clear and common aims, precise targeting of resources on priority areas, and concentrating on effective results should be the other priorities of the new policy for the cities. The government is already seeking, with the creation of the "Social Exclusion Unit", to be more precise in targeting the areas most affected by urban problems: this is known as the "New Deal for Communities". The first proposals, still being studied, should have been expected to be drawn up for 17 sites. These measures will come as an addition to the "New Commitment to Regeneration Pathfinder Authorities" programme, which puts forward a more strategic approach and covers whole boroughs. Twenty-two projects have already been drawn up under this programme, five of them in London: Brent, Croydon, Haringey, Lewisham and Newham. The key elements are the partnership aspect, a long-term financing programme, and the signing of contracts between partners and all the local services. These elements constitute a major evolution of the basic "Challenge Fund". The most optimistic commentators on this development are already speaking of a new vision and, even, of a renaissance of urban life.

Population developments

Demographic projections for the period 1991 - 2016 show a slight increase in the population of Great Britain, while the number of households is expected to rise by 4.4m. As a response to this trend, the former government had suggested that 50% of new housing should be built on "brownfield land", that is, on land that had already been built on. In the case of London, where the figures are even more startling, there has been the liveliest discussion over whether the city can or cannot build any new housing. The government is still firmly in favour of maximising the number of dwellings built on brownfield sites (even raising the target to 60%). Private property companies on the other hand would prefer urban development on greenfield sites, which are easier to build on and which consumers prefer.

Lyon : une communauté en marche pour ses quartiers

Emmanuelle Pellegrini
laurif

Face aux problèmes rencontrés dans plusieurs quartiers situés majoritairement à l'est de son agglomération, la communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) a lancé dès 1989, une politique coordonnée et globale de développement urbain. Depuis 1994, à travers le contrat de ville, qui est ici un véritable contrat d'agglomération, une géographie cohérente du territoire s'est mise en œuvre. 25 quartiers sont concernés, soit près de 200 000 habitants et plus de 50 000 logements. Afin de mieux cerner les problématiques du territoire lyonnais, l'laurif a rencontré Rémi Nouveau, chef de projet du GPU de Vénissieux-Minguettes, ancien chef de projet à Vaulx-en-Velin, adjoint au chef de service DSU (Développement social urbain) de la communauté urbaine, Nicole Fresnay, sociologue à l'agence d'urbanisme de la communauté et Patrick Lusson, chef de la mission «Prospective et stratégie».

La région Rhône-Alpes, au second rang des régions françaises, comprend 5,35 millions d'habitants. Dans cet ensemble, la communauté urbaine de Lyon, «Le grand Lyon» (ancienne Courly), compte 55 communes et 1 135 000 habitants. Le territoire du Grand Lyon forme ainsi la seconde unité urbaine de France. Comme beaucoup de grandes métropoles en France et en Europe, l'agglomération rencontre des difficultés et notamment des problèmes d'exclusion urbaine et sociale... Le sociologue Bruno Voisin insiste sur les défis liés aux mutations intervenues à Lyon puisqu'on est passé «d'une ville prenant pied sur la rive gauche (...) à une vaste conurbation en couronnes successives s'appuyant sur de petites agglomérations périphériques (...). Cette phase de périurbanisation est aujourd'hui fortement engagée et mènera (...) vers des problèmes de structuration similaires à ceux que la région parisienne a connu dans les années 70-80 et qu'elle n'a pas encore surmontés. Ce ne sont pas seulement l'économie et l'urbanisme qui se transforment, ce sont aussi la démographie et le lien social. La crise des banlieues illustre ces mutations». Dans ce contexte, la communauté urbaine s'est structurée afin de tenter d'élaborer une politique de la ville.

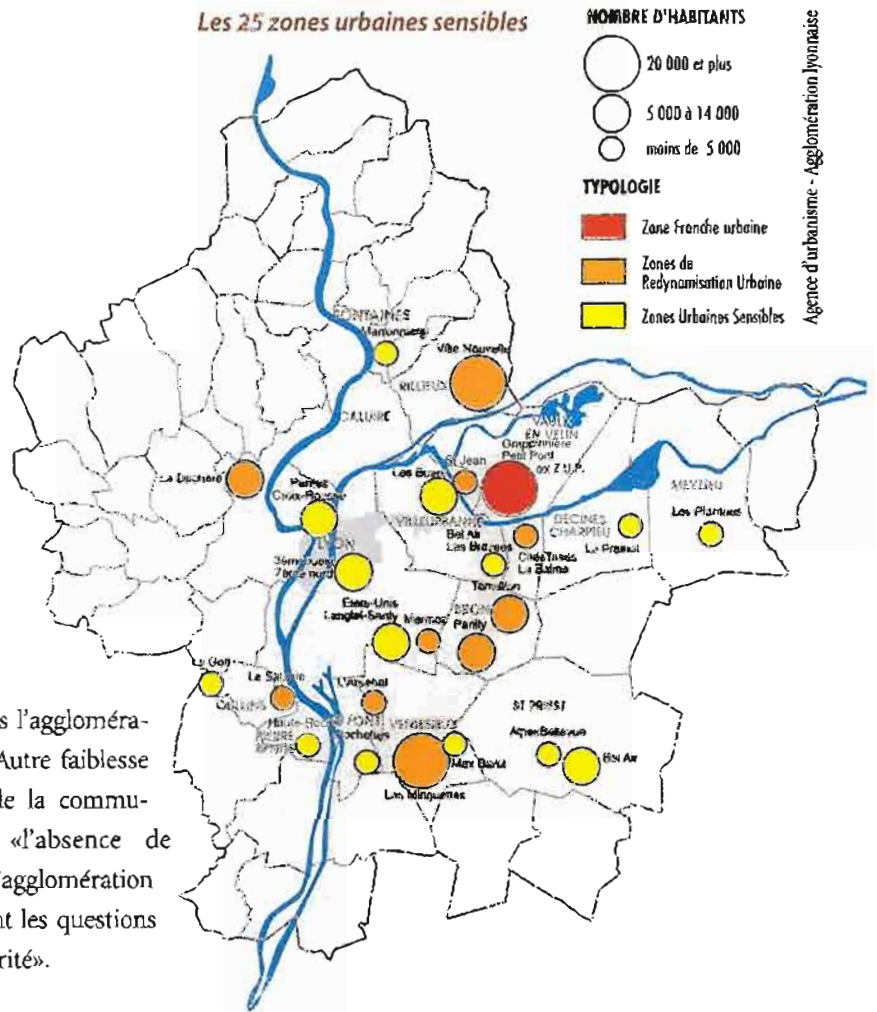
(1) «Les banlieues font aussi partie de l'identité lyonnaise», texte d'humeur de Bruno Voisin, in «Citoyenneté et insertion», in *Les Cahiers du Millénaire*, n°8, Mission prospective et stratégie d'agglomération, Grand Lyon, juin 1998.

Après la mise en place des Zones urbaines sensibles (ZUS) ce sont aujourd'hui 25 quartiers et 200 000 habitants concernés par la politique de la ville dans la communauté. Parmi eux, des sites « emblématiques » et médiatisés — Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux, Villeurbanne — mais aussi des quartiers de Fontaines-sur-Saône, Meyzieu, Oullins, Saint-Fons, Rilleux-la-Pape, Saint-Priest, Pierre-Bénite, Décines ou, enfin, certaines parties de quatre arrondissements lyonnais.

Première particularité de l'agglomération lyonnaise : plus de 60 % des travaux d'aménagement urbain dans ces quartiers ont été réalisés directement par les services de la communauté. Seconde particularité : le contexte de travail est un contrat de ville qui est en fait un contrat d'agglomération... Signé en 1994 et renégocié à l'heure actuelle, il s'articule avec d'autres politiques d'agglomération en place. Le Schéma directeur d'urbanisme commercial (SDUC) est approuvé et appliqué : il préconise le gel de toutes les implantations de supermarchés en périphérie et le développement du commerce local. Ce SDUC permet en outre « de négocier les implantations d'enseignes dans les quartiers, ce qui a été le cas à Vaulx-en-Velin », indique Rémi Nouveau, adjoint au chef de service DSU (Développement social urbain) du Grand Lyon. On compte aussi un programme local de l'habitat et enfin un plan de déplacement urbain : « C'est cet aspect qui pêche le plus, estime Rémi Nouveau, des lignes de transports sont prévues en périphérie, deux tramway sont en construction, mais cet aspect reste un des plus difficiles à mettre en

place dans l'agglomération... Autre faiblesse au sein de la communauté : « l'absence de contrat d'agglomération concernant les questions de la sécurité ».

Les 25 zones urbaines sensibles



Une politique de la ville... communautaire ?

L'élaboration d'une politique d'agglomération s'est concrétisée par la création du service DSU rattaché directement à la communauté urbaine en 1990, et dont dépendent aujourd'hui encore les chefs de projet dans les quartiers, Rémi Nouveau explique ainsi que « 22 chefs de projet et 20 agents de développement sont engagés par la communauté et aussi co-mandatés par l'État. Ce type de structuration est unique en France. Ils travaillent en synergie avec les équipes mises en place par les communes ». L'urbanisme,



l'habitat, la voirie, la propreté, l'eau sont les principales compétences directes du Grand Lyon « nous ne sommes donc pas compétents pour tout en matière de politique de la ville, et en particulier dans des domaines importants tels que le social ou le culturel. Ce qui va le plus évoluer à l'avenir au niveau de nos compétences est sans aucun doute la gestion urbaine (entretien, prévention, nettoyage...) afin de mieux répondre aux attentes des habitants. Les chefs de projets ne peuvent pas tout faire, néanmoins ils forment un réseau, poursuit Rémi Nouveau, ce qui fait de la communauté un lieu primordial de débat technique ».

20 ans d'intervention dans les quartiers en difficulté de l'agglomération

- 1979 : Lancement HVS de la Grappinière à Vaulx-en-Velin
 1980 : Prédossier HVS des Minguettes à Vénissieux.
 1981 : Violences aux Minguettes, extension à l'Est lyonnais.
 1982 : - Opération HVS aux Buers à Villeurbanne.
 - Lancement des opérations "été" et du plan Est lyonnais pour la formation et l'accès à l'emploi des jeunes.
 1986 : Convention de Plan : Vénissieux Minguettes, Vaulx-en-Velin, Duchère, Mermoz et les États-Unis à Lyon.
 1989 : - Mise en place d'un service de Développement social urbain à la communauté urbaine de Lyon.
 - 13 DSQ et 2 conventions de quartier.
 1990 : - Événements de Vaulx-en-Velin.
 - Mise en place d'un groupe de pilotage et d'évaluation des projets ZEP dans les quartiers.
 1991 : Lancement de la préparation au Programme local de l'habitat (PLH).
 1992 : - Débat sur la politique DSU au Conseil de communauté de Lyon.
 - Mise en place du tableau de bord des quartiers Rhône-Alpes dans le cadre du X^e Plan (1990-94).
 1994 : Signature du Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise dans le cadre du XI^e Plan (1994-98).
 1995 : Publication de la plaquette "Classification des territoires sensibles" pour définir la géographie prioritaire du contrat de ville.
 1996 : - Pacte de relance pour la ville.
 - Mise en place de l'observatoire des territoires sensibles de l'agglomération lyonnaise.
 1999 : - Approbation du prochain contrat de ville de l'agglomération.

La première phase de la démarche lyonnaise a consisté à élaborer une grille de lecture afin de hiérarchiser les différents quartiers, si cela n'est pas unique, l'agglomération de Lille l'avait déjà mise partiellement en place, elle est ici poussée assez loin par l'agence d'urbanisme du Grand Lyon : un tableau de bord a été mis en place avec trois catégories permettant en somme de «classer» les quartiers selon le niveau de difficultés et d'urgence d'action qu'ils rencontrent : «13 étaient repérés en 1990, on est arrivé à 23 en 1994 puis 25 avec la création des Zones urbaines sensibles ; nous affinons progressivement notre connaissance de ces territoires» explique Rémi Nouveau. Pour l'ensemble des dispositifs en place en matière de politique de la ville, le «groupe projet» assure par ailleurs un suivi régulier ; il réunit la ville, le département, l'État et la communauté, d'une part et d'autre part —pour les questions ayant trait au social— la ville, le département et l'État.

L. Léonié, Grand Lyon

Les 25 ZUS dans l'agglomération lyonnaise : données de cadrage

| | 25 quartiers ZUS | Poids dans le Grand Lyon |
|--|---------------------|-----------------------------|
| Nombre d'habitants en 1990 | 201 209 | 17,7 % |
| Nombre de résidences principales en 1990 | 72 106 | 16,0 % |
| Nombre de logements Hlm au 1er janvier 1997 | 45 413 | 41,1 % |
| Nombre d'emménagements au cours de l'année 1996 | 5 974 | 45,9 % |
| Nombre d'allocataires au 31/12/96 | 44 673 | 20,3 % |
| Nombre de bénéficiaires du RMI | 6 001 | 31,6 % |
| Nombre de bénéficiaires de l'APL | 961 | 40,3 % |
| Nombre d'allocataires à bas revenus | 13 724 | 29,6 % |
| dont nombre de familles de 2 enfants et plus | 4 173 | 40,5 % |
| Enfants en classe maternelle en 96-97 | 11 875 | |
| Enfants en classe primaire en 96-97 | 15 868 | |
| Enfants au collège (établissements publics) en 96-97 | 12 256 | |
| Nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 1997 | 18 405 | 26,0 % |

L'observatoire des territoires sensibles : un outil efficace et original de suivi de la politique de la ville

L'agglomération lyonnaise a depuis 1992 remarquablement innové en matière de connaissance et de suivi des territoires sensibles en mettant en œuvre un tableau de bord qui a débouché sur la création d'un observatoire. Explications de cette démarche avec Nicole Fresnay, sociologue et chef du projet à l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

L'observatoire des territoires sensibles a été créé en 1994 dans le cadre de la préparation du Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise (1994-1998). Cet observatoire ne s'est pas mis en place *ex nihilo* : comme l'indique Nicole Fresnay, «Un tableau de bord des quartiers régionaux existait depuis 1992, initié par le secrétariat général aux affaires régionales, le maître d'œuvre en était déjà l'agence d'urbanisme». Utilisant les données du Recensement général de la population de 1990, ainsi que l'enquête logement de la DRE, il s'agissait déjà de connaître précisément les quartiers, leur évolution dans le temps, afin de mieux évaluer leurs difficultés et leur potentiel de développement. Un tableau de bord de 36 quartiers en Rhône-Alpes —concernant près de 280 000 habitants, soit 5 % de la population régionale— est à cette époque mis en route. À noter que 15 de ces 36 quartiers observés font partie de la communauté urbaine de Lyon.

Les données de chaque quartier par rapport à celles de la commune et de l'agglomération sont précisées, avec les caractéristiques de la population, de l'habitat, du parc Hlm et de l'emploi. Un suivi annuel de l'évolution a ensuite été réalisé avec une actualisation thématique (parc locatif public, situation de l'emploi, économie). Des tableaux récapitulatifs par thème ont ainsi permis de comparer les quartiers entre eux tout en les situant par rapport à la moyenne des 36 sites et à celle de l'ensemble de la Région. En dernier lieu, le tableau de bord présente des classeurs par département, outil pratique d'aide à la décision des instances départementales et régionales. Par ailleurs, des indicateurs par quartier sont édités sous forme de brochures à destination des équipes locales.

Vers une géographie prioritaire...

«Forts de cette expérience en cours au niveau pour toute la Région, explique Nicole Fresnay, l'idée d'un observatoire des quartiers sensibles est devenue une évidence pour établir la géographie prioritaire du contrat de ville sur l'agglomération lyonnaise. Une commission «Requalification des territoires sensibles» a été mise en place. Elle associait l'État —en l'occurrence la préfecture du Rhône et la direction départementale de l'Équipement—, la communauté urbaine, les communes concernées et l'agence d'urbanisme». La démarche s'est appuyée entre autre sur un travail statistique à partir de l'enquête logement et des données du recensement. Par ailleurs, une première approche qualitative s'est mise en place, utilisant la connaissance de l'agence d'urbanisme sur les sites et leur environnement urbain, en faisant des visites de terrain et à travers une série d'entretiens auprès des élus et techniciens des communes, auprès des acteurs publics (FAS, police, organismes sociaux...) et des acteurs travaillant ou résidant sur place (gardiens d'immeubles, commerçants, professions libérales, animateurs, éducateurs...). Nicole Fresnay estime que «toutes ces rencontres ont permis de donner un premier éclairage sur la situation de pauvreté et de précarité des quartiers, les problèmes de voisinage, la vie sociale et associative, la délinquance...». Le second volet pour constituer cet observatoire a consisté à affiner la délimitation des territoires : «ce qui a été fait avec le concours des communes. Les périmètres correspondent aux périmètres des difficultés sociales. Le diagnostic sur près d'une centaine de quartiers a porté à la fois sur les dysfonctionnements et les atouts du quartier. Trois critères de dysfonctionnement ont été étudiés». Il s'agit tout d'abord des difficultés sociales à travers le chômage, la précarité, les difficultés scolaires, les problèmes de voisinage, le sentiment d'insécurité, la délinquance. Et ensuite de la dégradation de l'habitat et de son environnement, liée à la vétusté du bâti, la détérioration des parties communes, la mauvaise qualité des espaces de proximité et

des espaces publics, la dégradation de l'activité commerciale de proximité. Il s'agit enfin d'une situation urbaine défavorable : manque de commerces et de services publics, éloignement d'un centre ou de commerces, nuisances sonores, mauvaise desserte routière, localisation dans les franges urbaines. Parmi les atouts, «on a identifié les potentialités des quartiers : mobilisation des associations et des habitants, leur capacité à gérer la vie de quartier, la présence de réseaux d'entraide et de médiateurs, et enfin les possibilités de partenariats et d'actions concertées».

...et une classification des territoires sensibles

J. Leone Grand Lyon



«Le nombre important de territoires sensibles, ajoutés aux 15 sites DSQ du X^e plan (1989-1993) nous a conduit à mettre en place une méthode rigoureuse et en quelque sorte non opposable, souligne Nicole Fresnay, d'où la création d'un indice de sensibilité pour hiérarchiser les quartiers entre eux». Cet indice correspond à la moyenne de cinq indicateurs retenus, rapportés chacun à la moyenne d'agglomération (base 100) : taux de chômage, taux de chômage des moins de 25 ans, part des moins de 20 ans dans la population totale, part de la population étrangère dans la population totale et enfin, taux de ménages de 5 personnes et plus. Le degré de sensibilité a été déterminé par rapport à la moyenne des 15 sites DSQ du X^e plan (indice 153) et à la moyenne de la communauté urbaine de Lyon (indice 100).

La hiérarchisation des territoires sensibles repose sur le croisement de deux critères essentiels : le poids des difficultés sociales, mesuré à partir de l'indice de sensibilité et ensuite la taille des territoires, mesurée à partir du nombre de logements dans chaque quartier. Nicole Fresnay indique qu'en «parallèle, des analyses qualitatives ont été menées. Tout cela nous a permis d'aboutir à un classement en trois catégories pour les quartiers sensibles de plus de 200 logements, les plus petits ayant plutôt été vus dans le cadre du volet habitat du contrat de ville ou des PLH». En six mois de travail, l'agence a abouti au classement selon trois catégories :

- Catégorie 1 : quartiers très sensibles qui relèvent d'une démarche intégrée de Développement social urbain ;
- Catégorie 2 : quartiers sensibles qui relèvent d'une approche thématique (actions sociales, prévention, délinquance, habitat) ;
- Catégorie 3 : quartiers en voie de fragilisation qui doivent faire l'objet d'une surveillance et d'actions de prévention.

Si les quartiers de première catégorie bénéficient d'interventions lourdes en terme d'investissement, les deux autres sont plutôt «sous surveillance», ou font l'objet d'interventions sectorielles. Alors que la méthode est en place et bien rodée, elle est dans le même temps débattue et questionnée par un groupe technique réunissant des représentants de la Communauté urbaine, de l'agence d'urbanisme, de l'équipement et de la préfecture. Pour les quartiers de troisième catégorie, qui sont bien sûr les moins en difficulté, l'observatoire a eu par exemple l'intérêt «de montrer qu'il était important de traiter certains problèmes spécifiques, ceux de la jeunesse par exemple, dans des communes qui n'avaient pas de démarches dans le domaine de la politique de la ville». Comme pour les quartiers de deuxième catégorie, un des grands intérêts de la classification est donc de mettre en avant la prévention des difficultés et de chercher à éviter certains dérapages.

Le prochain contrat de ville actuellement en négociation sur l'agglomération, nécessite de revisiter cette géographie des quartiers sensibles. Mais en l'absence des données quantitatives du dernier recensement, «il faudra fonctionner notamment avec les indicateurs de la Caisse d'allocations familiales et s'appuyer plus encore sur une démarche qualitative. Il s'agit de mettre en évidence ce qui s'améliore ou pas en matière par exemple de vie sociale, de gestion sociale de proximité... Des bilans précis sont ainsi réalisés avec les assistantes sociales». Car il s'agit bien sûr de mesurer finement les évolutions de chaque quartier.

Ainsi, l'arrivée des dispositifs GPU en 1994 a été accueillie ici avec réticence : « cela a été l'occasion d'un important débat avec l'État. Deux GPU étaient en effet proposés sur le Grand Lyon : Vaulx-en-Velin et les Minguettes-Vénissieux... Mais de notre point de vue, ce n'était pas la bonne échelle, notre démarche consistait déjà à l'époque à avoir un vrai projet au niveau de l'agglomération... Il me semble que ce débat était à la fois politique et financier... bien sûr, les GPU proposés ont été lancés avec un « trio » qui s'avère plutôt efficace : la commune concernée, l'État, et la communauté urbaine ». Une « efficacité » surtout évidente à Vaulx-en-Velin où le GPU, pourtant ambitieux et complexe, avance. Et avant tout parce que les partenaires, en particulier la ville et la communauté, ont su travailler ensemble.

Vaulx-en-Velin : un GPU opérationnel

Contrairement aux Minguettes, le GPU de Vaulx-en-Velin est en effet véritablement opérationnel depuis sa mise en place, des études étaient en cours déjà depuis 1987, l'arrivée du label GPU ayant donc plutôt conforté le processus en cours ; « ce n'est pas souvent le cas ailleurs en France, explique le chef de projet, la première tranche de travaux s'achève en septembre 1999 ». Enjeu essentiel du projet de ville, l'habitat est constitué d'un parc social très homogène (7 500 logements), d'un parc de copropriétés essentiellement au sein du grand ensemble (2 000 logements) et d'un secteur



*Vaulx-en-Velin :
Enjeu essentiel du projet de ville,
l'habitat est constitué
d'un parc social très homogène,
7 500 logements, d'un parc
de copropriétés essentiellement
au sein du grand ensemble
(2 000 logements)
et d'un secteur diffus
(3 000 logements).*

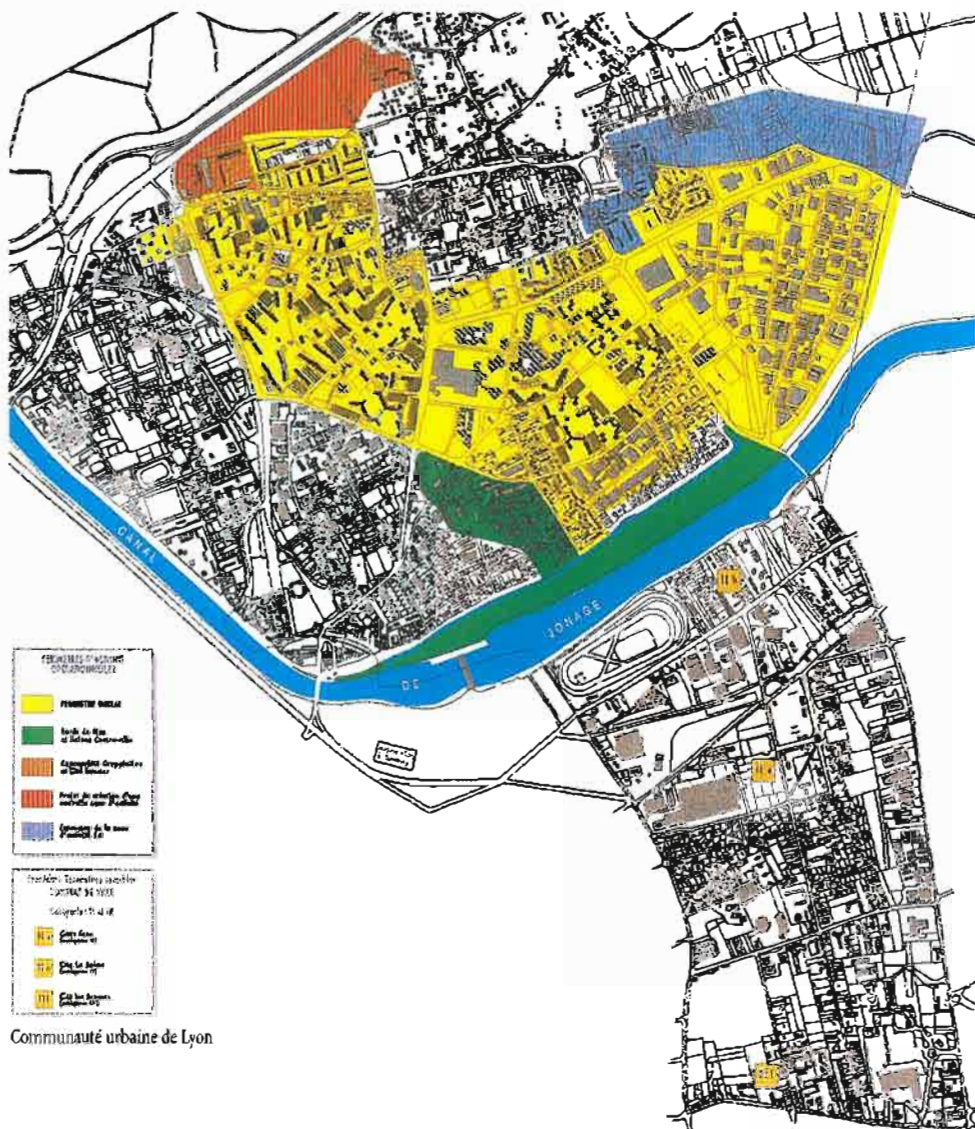
diffus (3 000 logements). La restructuration urbaine se décompose en quartiers ayant des problèmes spécifiques. « Ecoin-Thibaude-Vernay-Verchères » est un secteur passé en phase concrète depuis 1997, avec le traitement des pieds d'immeubles, les cheminement piétons, la création d'une place, de jardins familiaux, et l'ouverture d'une nouvelle rue afin de sécuriser certaines parties du quartier, et enfin la démolition de certains immeubles du quartier. Pour ces quartiers Rémi Nouveau indique que « le bilan démolition-réhabilitation-réaménagement est de 100 millions de francs ».

Le quartier Sauveteurs-Cervelières, est un quartier de copropriétés en crise où vivent 1 500 familles dans 13 immeubles. Depuis trois ans, les interventions publiques visent à amorcer une reconquête du secteur : requalification des espaces extérieurs dans un premier temps, puis revalorisation des logements à travers une OPAH et un Plan de sauvegarde immobilière.

Léon, Grand Lyon



Vaulx-en-Velin : le périmètre du Grand projet urbain



| PROJETS D'INTERVENTION | |
|--|---|
| | Projet de réhabilitation |
| | Axe de la Seine |
| | Copropriétés Grappinière |
| | Projet de réhabilitation des copropriétés |
| | Opération de la Seine |

| ZONES D'INTERVENTION | |
|--|--------|
| | Zone A |
| | Zone B |
| | Zone C |
| | Zone D |

Communauté urbaine de Lyon



Le quartier de la Grappinière, au nord du grand ensemble, fait l'objet lui aussi d'interventions importantes en matière de restructuration urbaine sur le parc social et

les copropriétés : démolition-réhabilitation, et plus récemment, aménagement des espaces extérieurs des copropriétés et des espaces publics. Dans le secteur du Nouveau Mas, depuis la fermeture du centre social du Mas du Taureau, une réflexion est engagée pour créer un nouvel espace. «L'équipement Jean Jaurès», qui existe depuis fin 1997, élabore aujourd'hui ses activités en concertation avec les habitants du quartier.

*L'élaboration
d'une politique d'agglomération
s'est concrétisée
par la création du service DSU
rattaché directement
à la communauté urbaine
en 1990*

P. Terrachat, Grand Lyon



Virage au Centre...

L'opération phare du quartier est le centre ville... Rémi Nouveau estime qu'elle est «lourde et extrêmement ambitieuse puisqu'elle propose de créer un véritable centre ville dans une ville qui n'en avait pas». Ce centre, qui ressemble encore aujourd'hui à un vaste chantier, est doté depuis septembre 1997 d'un nouveau supermarché. Entre le lycée et l'hôtel de ville, ce sont des îlots mixtes qui sont sortis de terre, dotés de logements pour partie proposés en accession, et de nouveaux locaux commerciaux. «Après la démolition de l'ancien centre commercial du Grand Vire, programmée en l'an



2000, poursuit le chef de projet, ce sont les services publics, implantés depuis 1996 dans des locaux modulaires, qui seront définitivement transférés». Le Grand Vire, centre commercial sur dalle déserté de ses commerces était en déshérence... d'où l'idée de le détruire. L'hôtel de ville voisin se trouvera donc au niveau de la rue : la future place de l'hôtel de ville sera à la fois une promenade piétonne et un parking. De nouvelles voies de circulation complètent le projet ; afin «de revoir les accès qui se faisaient sur la dalle, une rue a été ouverte permettant de relier le village au centre». Du côté des transports en commun, il faut noter qu'«à l'heure actuelle les lignes de bus évitent le centre, à terme un site propre sera créé, il s'agit d'un projet de liaison lourde, un tramway ou un trolley...». Outre une ZAC à laquelle participent la ville, l'État et le Grand Lyon, l'opération du centre ville représente un budget total de 600 millions de francs.

En ce qui concerne l'aspect économique du GPU, le bilan de la Zone franche urbaine (ZFU) apparaît plutôt positif, puisque 430 entreprises sont présentes dans le périmètre. Parmi elles, 150 se sont installées à la suite de créations ou de délocalisations. La majeure partie de celles qui ont quitté une autre ville pour Vaulx-en-Velin vient du Grand Lyon (71 %). L'ensemble des entreprises inscrites en ZFU totalise une création nette de 300 emplois. «La ZFU permet aussi de développer un projet intéressant, l'îlot C situé au centre ville avec un immeuble de bureaux destiné à l'activité tertiaire : il y a la création de 70 emplois à la clef». L'idée est par ailleurs de développer ces créations d'activités en synergie avec l'école d'architecture installée dans le secteur.



Un conseil d'habitants à Vaulx-en-Velin : la participation des habitants fait partie intégrante du GPU.

P. Yernaghez, Grand Lyon

Vaulx-en-Velin : le GPU est opérationnel depuis sa mise en place en 1987.

Grand Lyon





Le quartier des Minguettes

à Vénissieux...

Un projet en devenir.

11 Terraces, Grand Lyon

S'ils ne concernent pas directement la communauté urbaine, le développement de la vie associative et de la participation des habitants font partie intégrante du GPU. Des espaces de parole et d'action correspondent à cette nécessité : réunion de concertation et de participation sur les projets, groupes de travail, assemblée d'habitants, rencontres régulières des différents acteurs locaux...

Les Minguettes : un projet en devenir...

Si Vaulx-en-Velin avance, le GPU des Minguettes n'a pas la même histoire. Rémi Nouveau en est depuis peu le responsable pour le Grand Lyon. L'histoire des Minguettes est complètement différente. D'une part, parce que, contrairement à Vaulx, le quartier n'est qu'une partie de la ville de Vénissieux et, d'autre part, parce qu'un grand projet aujourd'hui avorté a marqué ce territoire : celui du quartier « Démocratie ». Aujourd'hui, le projet redémarre autrement. Ainsi, à la Darnaise, 300 logements sont en cours de réhabilitation, répartis sur six bâtiments, les espaces extérieurs et les garages sont en voie de rénovation, une nouvelle maison de quartier est en construction. La « tour 67 » murée depuis 1989, va par ailleurs être

11 Terraces, Grand Lyon



démolie à l'automne, un programme complété par la construction de trois nouveaux bâtiments à l'horizon 2001... Le chef de projet indique que «le GPU est en train de se construire et va plutôt s'inscrire dans le prochain contrat de ville». Des relations plus complexes qu'à Vaulx-en-Velin entre la communauté urbaine et la ville expliquent aussi les difficultés à mettre en œuvre le Grand projet...

L'omniprésence de la communauté serait-elle en fin de compte préjudiciable ? Rémi Nouveau estime que c'est «peut-être parfois un facteur de blocage pour l'émergence d'autres projets dans les quartiers», mais il semble évident que la politique de la ville conçue ici dans une logique d'agglomération donne cohérence et pertinence aux projets... et aux réalisations concrètes.

La Duchère

P. Terracher, Grand Lyon



«Millénaire 3» : pour une vision de l'avenir

À partir d'une vision des enjeux à long terme, la démarche prospective «Millénaire 3» sur le devenir de l'agglomération lyonnaise doit permettre de construire des options stratégiques de développement sur un ensemble de questions centrales : l'environnement, la citoyenneté, les technologies de l'information, etc. Et de mettre aussi en lumière les «risques de rupture», et notamment en ce qui concerne la cohésion sociale. La politique de la ville fait nécessairement partie de cette problématique globalisante. Pour comprendre une démarche originale en France et récemment initiée à Lyon, nous avons rencontré un de ses maître d'œuvre, Patrick Lusson, chef de la mission «Prospective et stratégie» de la communauté urbaine.

laurif : D'où est venue l'idée de mettre en place une démarche «prospective» pour Lyon ?

P. Lusson : Peu de réflexions de ce type existent en France, hormis partiellement à Strasbourg et à Lille. Par contre, la prospective et la stratégie sont bien développées dans beaucoup de métropoles européennes : Barcelone, Bilbao, Stuttgart, Munich... Le projet du Grand Lyon est de donner en quelque sorte une «visibilité» à la ville, de prendre en compte les bouleversements de notre société et les mutations profondes qui concernent tout le monde. Ces mutations entraînent des incertitudes. Citoyens et hommes politiques n'échappent pas à ce sentiment de panne de projets pour la société à venir... Afin de proposer une véritable stratégie pour la agglomération, la mise en place de la mission prospective doit contribuer à élaborer une vision d'avenir pour Lyon et ce, de manière transversale dans les domaines de l'économie, du social, de la culture ou encore de l'environnement...

laurif : Comment la démarche prospective peut-elle contribuer à développer l'action en matière de politique de la ville ?

P. Lusson : Les «pôles d'excellence» sont un des moteurs de la démarche, mais dans la globalité de l'agglomération il faut prendre en compte les «risques de rupture», et notamment les difficultés que rencontrent certains quartiers. Cela suppose de

prendre en compte les populations les plus fragiles. La politique de la ville est nécessairement contenue et très fortement présente dans les cinq axes stratégiques que nous avons définis pour l'instant...

Iaurif : Pouvez-vous détailler ces axes ?

P. Lusson : Il s'agit tout d'abord de l'ouverture aux cultures et au monde : comment s'ouvrir sur le monde sans prendre en compte la diversité de l'agglomération ? Car, comme l'indique Michel Foucher, la société lyonnaise est traditionnellement une « société d'archipel »... Un certain nombre d'initiatives favorisent cette ouverture comme par exemple le défilé de la biennale de la danse, auxquels participent activement toutes les populations de la périphérie.

Le deuxième axe est la reconnaissance de l'esprit d'innovation et d'entreprise en général. Ceci rejoint l'évaluation du prochain contrat de ville actuellement négocié : il est nécessaire de passer d'une politique d'investissement sur l'habitat, les espaces publics et les équipements à une politique de développement économique, social et culturel. Pour ce faire, il faut valoriser au maximum les micro-projets, les initiatives d'insertion, développer les bonnes idées venues d'ailleurs, comme par exemple, la banque solidaire du Nord-Pas-de-Calais... Il ne faut pas désespérer Vaulx-en-Velin ou Vénissieux qui sont par ailleurs des villes à fort potentiel d'initiatives.

Le troisième axe découle du second : la démocratie participative. L'organisation du débat public et la question de la participation des habitants sont centrales dans l'application pratique de la politique de la ville. Il y a une forte demande de participation directe des habitants. Par exemple, des groupes de femmes de toute l'agglomération ont organisé des colloques et des rencontres sur des thèmes tels que la drogue, la violence urbaine et la gestion de proximité.

Le quatrième axe stratégique est l'éducation et la formation. En matière de politique de la ville, cela doit concerner toutes les classes d'âge : les plus jeunes bien sûr à travers les Contrats éducatifs locaux ou les contrats Temps libre de la Caisse d'allocations familiales, mais aussi les personnes âgées qui sont des



J. Leone, Grand Lyon

populations particulièrement fragilisées dans ces quartiers. Un bon exemple d'initiative est « Ébulisciences » ; c'est une salle de culture scientifique et technique ouverte récemment à Vaulx-en-Velin, qui déclenche beaucoup d'enthousiasme chez les parents et les enfants.

Le dernier axe, la qualité de la vie, au sens large, implique entre autre un travail sur l'offre de loisirs dans l'agglomération, la création d'événements.

Iaurif : Tous ces objectifs ne vont-ils pas au-delà des compétences actuelles de la Communauté urbaine ?

P. Lusson : Jusqu'à présent, en effet, les communautés urbaines n'ont pas compétence à traiter des questions sociales ou culturelles par exemple, mais cela peut évoluer et la préparation du prochain contrat de ville est l'occasion de se reposer toutes ces questions. La réflexion prospective et stratégique que nous proposons consiste plutôt à définir des enjeux à long terme à partir d'une réflexion collective en associant, outre les élus du Grand Lyon, les partenaires de ce dernier, les habitants et les acteurs de terrain. Ainsi, au sein de la Communauté nous avons très vite trouvé une complicité avec le service DSU ou la mission écologie urbaine... Politiquement enfin, il faut noter qu'il existe un assez large consensus en matière de politique de la ville parmi les élus du Grand Lyon.

Lyon: a community on the move for its neighbourhoods

Emmanuelle Pellegrini
laurif

In response to the problems encountered in several neighbourhoods located primarily in the east of the agglomeration, in 1989 the urban joint authorities of Lyon (Grand Lyon) launched a co-ordinated and global urban development policy. Since 1994, a coherent geography of the territory has been developed by means of the city contract, which in this case is a true "urban area contract". This project includes 25 neighbourhoods, in other words, nearly 200,000 inhabitants and over 50,000 housing units. In order to better apprehend the problems that the region of Lyon is facing, the laurif met with two experts: Rémi Nouveau, the GPU project leader in Vénissieux-Minguettes, former project leader in Vaulx-en-Velin and assistant to the department head of the urban joint authorities' DSU (Urban Social Development); and Nicole Fresnay, sociologist at the community urban planning agency and Patrick Lussion head of the "strategy and perspective" mission.

The Rhône-Alpes region is the second largest in France, with a population of 5.35 million. The urban joint authorities of Lyon, known as "Grand Lyon" (formerly Courly), is comprised of 55 communes and 1,135,000 inhabitants, thus making it the second largest urban developments in France. Like many major metropolises in France and throughout Europe, Grand Lyon is facing difficulties, notably with regard to urban and social exclusion.

(1) "Les banlieues font aussi partie de l'identité lyonnaise," humorous text by Bruno Voisin, in "Citoyenneté et insertion", in Les Cahiers du Millénaire, no. 8, Mission Prospective et Stratégie d'agglomération, Grand Lyon, June 1998.

According to sociologist Bruno Voisin, such difficulties are associated with the significant number of transfers to Lyon. Indeed, the city has gone from being "a city getting a foothold on the left bank ... to a vast conurbation of successive suburbs which rely on small surrounding agglomerations This peri-urbanisation phase is well under way, and will give rise ... to structuring problems similar to those encountered in the Paris region in the 70s and 80s that it has yet to overcome. In addition to the economy and urban planning, such changes are also taking place in the demography and social framework. The suburban crisis illustrates such transformations." Considering this context, the urban joint authorities was established in order to elaborate an urban policy.

Following the implementation of Sensitive Urban Zones, today the urban policy applies to 25 neighbourhoods and 200,000 inhabitants within the urban joint authorities. These localities include: "symbolic" areas popularised through the media such as Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux, Villeurbanne, other areas such as Fontaines-sur-Saône, Meyzieu, Oullins, Saint-Fons, Rilleux-la-Pape, Saint-Priest, Pierre-Bénite, Décines, and parts of 4 districts in Lyon. The urban area of Lyon has several characteristics: first, over 60% of urban planning works in these districts were directly carried out by the services of the urban joint authorities; second, the works are carried out under a city contract, which is in fact an "urban area contract". Signed in 1994, the contract has been renegotiated and is structured around other current urban area policies. The structure plan for commercial urban planning was approved and implemented; it advocates the freeze of all new supermarkets in the suburbs and the development of local commerce. The SDUC also allows for the "negotiation of shop signs in neighbourhoods, as was the case in Vaulx-en-Velin," asserts R. Nouveau, assistant to the DSU (Urban Social Development) department head in Grand Lyon. There is also a local housing programme as well as an urban transportation plan "this is the aspect with the most weaknesses," asserts R. Nouveau, "transportation lines are projected in the suburbs, two tram cars are being built, however this is the most difficult aspect to set up in the agglomeration." Another weakness within the urban joint authorities is "the absence of an urban area contract regarding security issues."

An urban policy... for the community?

In 1990, an urban area policy took shape through the creation of the Urban Social Development. It is directly affiliated to the urban joint authorities and, to this day, still directs the project leaders in the neighbourhoods. As explained by R. Nouveau, "22 project leaders and 20 development agents are hired by the community and appointed by the state. This is a unique type of structuring in France. They work in synergy with the teams set

up by the communes." Urban planning, housing, highways, cleanliness and water are the main areas which fall under the direct competence of Grand Lyon. "Not everything regarding urban policies falls within the scope of our activities, particularly important areas like the social and cultural sectors. However, urban management (maintenance, prevention, cleaning, etc.) is the area in our domain that will undoubtedly develop the most in order to better meet the expectations of residents. Project leaders cannot do everything," continues R. Nouveau, "Nonetheless, they form a network, which makes the community an essential arena for technical debate."

The first phase in Lyon involved the elaboration of an evaluation procedure to organise the different neighbourhoods into a hierarchy. But this is not a first, as the city of Lille had already partially set one up. In this case, it is taken quite a bit further by the urban planning agency of Grand Lyon: a 3-category report was drawn up that "classified" the neighbourhoods according to the difficulties involved and the urgent measures called for. "13 were identified in 1990, 23 in 1994, followed by 25 upon the creation of the Sensitive Urban Zones. We are gradually raising our awareness concerning these regions," explains R. Nouveau. Considering all of the urban policy measures implemented, the "Group Project" also provides regular follow-up. It includes the city, the department, the state and the community and, with regard to social issues, it involves the city, the department and the state.

The 1994 GPU measures were met with resistance. "They gave rise to considerable debate with the state. Two GPUs were proposed for Grand Lyon: Vaulx-en-Velin and Minguettes-Vénissieux. However, we did not believe it was being addressed at the appropriate level; at the time, our intention was to elaborate a real project for the urban area. It seems that the debate was both political and financial... of course the GPUs proposed were launched with a rather effective "trio": the commune in question, the state and the urban joint authorities." This "effectiveness" is particularly illustrated in Vaulx-en-Velin, where the GPU is making progress despite its ambitious and complex nature. It can especially be attributed to its partners, notably the city and the urban joint authorities who have indeed collaborated effectively.

Vaulx-en-Velin : an operational GPU

Contrary to Minguettes, the GPU in Vaulx-en-Velin was actually operational upon its establishment. As studies had already been conducted since 1987, the GPU appellation had more of a reinforcing effect on the process in progress. "This isn't often the case in other areas," explains the project leader, "the first part of the works shall be completed in September 1999."

Housing is an essential urban project. It is comprised of a very homogeneous public housing sector (7,500 housing units), a co-ownership sector located essentially within the large housing estate (2,000 housing units) and a diffuse sector (3,000 housing units). Urban restructuring targets neighbourhoods with specific problems. "Ecoin-Thibaude-Vernay-Verchères" is a sector that has taken shape since 1997 through works carried out at the foot of buildings, pedestrian walkways, the construction of a new square, family gardens, the opening of a new street for the security of certain parts of neighbourhood and, finally, the demolition of certain buildings in the neighbourhood." For these areas, R. Nouveau indicates that "the demolition-restoration-reorganisation budget amounts to 100 million francs."

Sauveteurs-Cervelières is a neighbourhood comprised of co-ownership buildings currently undergoing difficulties. This area houses 1,500 families living in 13 buildings. For the last three years, public action has been aimed at restoring this sector: redefinition of outside spaces, enhancement of housing through an OPAH (Programmed Plan for the Renovation of Habitat) and a Property Preservation Plan (Plan de sauvegarde immobilière). North of the housing estate, the Grappinière neighbourhood is also undergoing significant urban reorganisation of its public housing and co-ownership sector: demolition-restoration and, more recently, the development of outside co-ownership spaces as well as public spaces. In the Nouveau Mas sector, proposals for the creation of a new space were considered following the closing of the social centre in Mas du Taureau; today, the "The Jean Jaurès structure," built in late 1997, develops activities in collaboration with local residents.

Taking a turn towards the Centre...

The key local operation is the city centre. According to R. Nouveau, it is a "massive and extremely ambitious project, as it projects the creation of a genuine city centre in a city that didn't have one." Although the centre still looks like a huge construction site, a new supermarket opened its doors in September 1997. New mixed housing blocks have been constructed between the secondary school and the town hall. They offer co-ownership opportunities as well as office space. "Following the demolition of the old shopping centre in Grand Vire projected for the year 2000," explains the project leader, "the public services, which have been in modular facilities since 1996, will be transferred definitively."

As the Grand Vire was a deserted shopping centre, authorities decided that it should be destroyed. The neighbouring town hall would be constructed on the street; the future town hall square would serve both as a pedestrian esplanade and a parking lot. New roads supplement the project in order to "revise the former access points on the pavement, a road was opened providing access from the village to the centre." As regards public transportation, it should be noted that "currently the bus lines do not run

through the centre. Ultimately, an appropriate site shall be created that involves a heavy connection project, such as a tram car or a trolley bus..." In addition to a ZAC (Special Urban Planning Zone) – a collaboration including the city, the state and Grand Lyon – the project for the city centre has a total budget of 600 million francs.

Regarding the economic aspect of the GPU, the outlook for the Free Urban Zone (ZFU) appears rather positive, as 430 companies are located in the area. 150 of them were either newly created or relocated. Most of the companies that left another city to relocate to Vaulx-en-Velin come from Grand Lyon (71%). All of the companies set up in the Free Urban Zone create a net total of 300 jobs. The Free Urban Zone also allows for the development of an interesting project called "Lilôt C". It is situated in the city centre with an office building for the tertiary sector, and creates 70 jobs in the making." The idea is to develop the creation of companies in synergy with the school of architecture in the sector.

The development of community life and the participation of local residents are an integral part of the GPU, if they do not directly concern the urban joint authorities. To meet this need, facilities for meetings and implementing action are required: dialogues and participation in projects, work groups, resident assemblies, regular meetings of different local actors, etc.

"Les Minguettes": a constantly evolving project

Although Vaulx-en-Velin is moving ahead, the GPU in Minguettes is a different story. R. Nouveau has recently been appointed to direct the project for Grand Lyon. He explains, "Minguettes is a completely different story. First of all because, contrary to Vaulx, the neighbourhood is only a part of the city of Venissieux. Second, because this territory was marked by a large project which has since been cancelled, called the "Democratic" neighbourhood. Today the project is being re-launched differently." In Darnaise, 300 housing units distributed among six buildings are being restored, outside spaces and garages are undergoing renovation and a new community centre is under construction. Walled in since 1989, the "tour 67" shall be demolished in autumn. This will be followed by the construction of three new buildings by 2001. According to the project leader, "the GPU is currently being elaborated, and shall be included in the next city contract." Difficulties encountered in the implementation of the Major Project are also attributed to relations between the urban joint authorities and the city that are more complex than in Vaulx-en-Velin.

Is the omnipresence of the urban joint authorities ultimately detrimental? According to R. Nouveau, it "may sometimes prevent the emergence of other local projects." However, it seems evident that the urban policy, in this case designed with respect to the agglomeration, gives coherence and relevance to projects... as well as to concrete realisations.



LES ASPECTS THÉMATIQUES

Quand la ville devient le théâtre de manifestations de violence, symptôme d'une crise socio-économique plus globale, les tentatives de traitement par des dispositifs locaux élaborés dans la cadre de la politique de la ville sont multiples.

Ces politiques sont à chaque fois mobilisées pour élaborer des réponses pragmatiques et territorialisées aux phénomènes d'exclusion qui restent circonscrits aux quartiers défavorisés.

Qu'il s'agisse de plan local de sécurité, de prévention de la violence en milieu scolaire, d'initiatives du Syndicat des transports parisiens, de groupement local de traitement de la délinquance ou d'antennes de justice... , toutes ces initiatives témoignent d'une volonté de traiter à l'échelon local les dysfonctionnements urbains.

L'urbanisme de dalle, ou la "ville superposée", représente un effet de coupure dans la ville et engendre des problèmes de gestion au quotidien pour les habitants comme pour les municipalités. Pour qu'il survive, il faut non seulement retravailler les liens entre les différents niveaux, mais surtout engager une réflexion à l'échelle de la ville.

La violence urbaine, qui est le plus souvent le fait de jeunes se déplaçant vers des lieux d'urbanité absents dans leurs cités, s'exerce de plus en plus dans les transports en commun. La RATP, comme d'autres transporteurs, est sensible au risque de dégradation des conditions d'exercice de sa mission.

A travers de nouvelles démarches partenariales, associant une vocation professionnelle à une volonté de société plus solidaire, elle tente de remplir sa fonction d'intégration et entend déplacer la problématique de la politique de la ville vers le développement territorial. Par des coopérations inédites, de nouvelles activités créatrices d'emplois peuvent favoriser une dynamique de développement durable.

Thematic aspects

When the town becomes the scene of demonstrations of violence, which are the symptoms of a wider social and economic crisis, there are numerous attempts to deal with the problem using measures developed locally as part of town-planning policy.

Each time, these policies are brought into play within the area concerned in order to elaborate practical solutions to the phenomenon of exclusion, which remains confined to deprived areas.

Whether it be a local security plan, a plan for the prevention of violence in schools, initiatives taken by the Parisian transport union, local groups for dealing with delinquency or local law offices... all of these initiatives testify to the desire to deal with urban problems at a local level.

Platform urbanism, or the 'stacked town', has a divisive effect in the town and leads to problems with the day to day running of the neighbourhood, both for the inhabitants and the town councils. In order that it survive, not only must more thought be given to the links between the different levels, but in particular some serious thought must be given to this problem at the level of the town.

Urban violence, which is more often than not perpetrated by young people who gravitate towards urban facilities that are absent from their own housing estates, is becoming much more common on public transport. The RATP (the Paris city transport authority), like other transport authorities, is aware of the risk of a deterioration in the conditions in which they carry out their mission.

Using new approaches based on partnerships combining a professional vocation with the desire to see a society with more solidarity, it is trying to fulfil its function of favouring integration and intends to redefine town-planning policy in terms of focusing development efforts onto specific zones. Through new kinds of co-operation, new activities that create jobs may favour a dynamic of sustainable development.



Politique de la ville et violences urbaines

Claire Bénéit
laurif

Dans nos sociétés très urbanisées, on pourrait dire que toute violence est urbaine... L'idée ancienne que la ville produit un type spécifique de violence est tenace : les accusations ou les fantasmes d'une "ville criminogène" invoquent une violence dont la nature, et aussi la localisation, serait urbaine. La médiatisation récente de ses expressions les plus extrêmes (incendies volontaires, émeutes et pillages dans les quartiers dits «sensibles») met l'accent sur l'effet de masse, urbain par excellence puisque la ville est l'espace de la concentration et de la densité. La caractérisation de ces violences comme "urbaines" rend presque naturel leur traitement spécifique au sein de la politique de la ville... On ne peut que souligner à cet égard le parallélisme frappant entre les vagues d'émeutes urbaines et les relances successives des politiques de la ville. On ne se penchera pas ici sur l'analyse plus vaste des causes, des auteurs, ou des lieux spécifiques de la violence urbaine, mais plutôt, à travers plusieurs études de cas, sur ses tentatives de traitement par les dispositifs locaux élaborés dans le cadre de la politique de la ville. La nécessité d'être opérationnel a largement modelé les outils successifs mis en place dans les quartiers dits sensibles. Leur multiplicité en signale les limites, et leur évolution témoigne du recentrage des «réponses à la violence» autour d'une police et d'une justice progressivement territorialisées.

Sans même supposer l'existence d'une ville criminogène, on peut soutenir que la violence, symptôme d'une crise socio-économique plus générale, engendrant des dysfonctionnements psychologiques et sociaux, prend des formes différentes à la campagne et à la ville. À des difficultés socio-économiques similaires répondraient surtout «la haine» et la révolte en ville, l'auto-dépréciation et le fatalisme à la campagne... Depuis une décennie, cette violence dite urbaine, définie comme une petite et moyenne délinquance collective, ouverte, provocatrice et destructrice, est loin de toucher l'ensemble de l'espace urbain : les spectaculaires émeutes urbaines sont plus autodestructrices qu'elles n'atteignent directement les quartiers nantis⁽¹⁾...

(1) Ce qui n'a rien d'exceptionnel : les émeutes des «pauvres contre les pauvres» sont la règle, que ce soit dans les villes américaines ou les villes sud-africaines, où pourtant l'opposition sociale, économique et raciale prit longtemps une forme plus ouvertement politique.

La violence urbaine prend en réalité deux formes principales² : dans les centres villes, les centres commerciaux, les transports en commun, elle est souvent le fait de groupes de jeunes issus de banlieues parfois lointaines, se déplaçant vers les lieux de centralité et d'urbanité dont leurs propres cités sont dépourvues. Mais elle se développe surtout dans les quartiers défavorisés eux-mêmes, notamment sous la forme d'une hostilité plus quotidienne et plus latente aux institutions. Lieux principaux de provenance de ces révoltés, lieux privilégiés de l'expression de ces violences urbaines, de nombreux quartiers périphériques défavorisés font l'objet de traitements localisés et spécifiques de prévention et de traitement de la délinquance. La politique de la ville a ainsi été particulièrement mobilisée pour élaborer les réponses pragmatiques et territorialisées à une violence qui, bien que reflétant des dysfonctionnements sociaux plus larges, reste assez circonscrite aux quartiers défavorisés dans ses manifestations.

La montée des violences urbaines est une préoccupation largement partagée, stimulée par le fantasme de la multiplication des « zones de non-droit » ou de « l'irruption des barbares dans la cité »³ entretenu par les médias. Si la médiatisation des violences urbaines joue un rôle certain dans leur aggravation (à long terme par la stigmatisation des quartiers défavorisés, à court terme par un effet de surenchère), elle contribue aussi à interpeller les élus, à l'échelle nationale autant que locale, sur ce qui est devenu un « problème de société ». En témoigne la désignation même du traitement de la violence au sein des politiques de la ville : un glissement s'opère, au cours des années 1980, du traitement de la « délinquance » (qui implique le ciblage de l'action vers les déviants ou les déviants potentiels) à celui de « l'insécurité » (symptôme d'un mal plus général, marqué par une défiance croissante à l'égard des institutions et de la loi)⁴.



Le sentiment d'insécurité et la dégradation de la paix sociale sont aujourd'hui de plus en plus lisibles dans le paysage urbain.

Gobry/Dreif

La montée de l'incivilité et des dégradations

Dans quelle mesure y a-t-il montée de la violence urbaine, et de quelles violences s'agit-il ? Les excès d'une médiatisation en quête de sensationnel, les glissements sécuritaires d'un débat politique tiré par l'extrême droite, incitent à se méfier des discours alarmistes. Dans le même temps, la recherche du spectaculaire et le développement d'un sentiment d'insécurité participent pleinement à l'aggravation des violences elles-mêmes.

(2) Entre « la tentation de l'exportation et la résistance à l'intrusion », André Massot, Iaurif.

(3) J. P. Garnier souligne ainsi l'importance de la peur d'une désagrégation sociale (fantasmée ou réelle) pour cimenter la « civilisation libérale » et l'inciter à mettre en place des mécanismes correcteurs « Des barbares dans la cité : de la tyrannie du marché à la violence urbaine ». Flammarion, 1996.

(4) P. Estèbe, « Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils communaux de prévention de la délinquance », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, 2ème trimestre 1994.



*Dégradation et
destruction de biens,
avec les statistiques
des acteurs locaux,
traduisent
la montée
de la violence
urbaine*

C. Abron/laurif



L'heure n'est certes plus à la négation du problème : la récurrence des émeutes urbaines depuis le début des années 1980 et l'urgence de l'action publique dans les quartiers défavorisés, exprimée par l'ensemble des acteurs locaux, ont fait de la sécurité une préoccupation partagée par l'ensemble des forces politiques. Si les statistiques officielles montrent une délinquance en baisse depuis quelques années⁵, c'est surtout la conséquence d'une mauvaise appréhension statistique, policière et judiciaire de cette nouvelle forme de la violence urbaine. Elle se compose essentiellement d'une petite et moyenne délinquance, qu'on regroupe sous la notion floue d'«incivilité». Ces incivilités échappent largement aux statistiques classiques, moins parce qu'elles se situent en deçà du pénal (la plupart relève soit d'une contravention, soit

d'un délit⁶), que parce qu'elles reflètent la difficulté des acteurs (la société civile, les acteurs institutionnels, la police et la justice) à leur trouver un traitement adéquat.

Certaines statistiques rendent néanmoins perceptible la croissance de la violence urbaine. Celles du ministère de l'Intérieur révèlent ainsi la hausse sensible des dégradations et destructions de biens depuis la fin des années 1980, ainsi qu'une augmentation inquiétante de la délinquance des mineurs. Les statistiques plus spécialisées des Renseignements généraux montrent une forte hausse, depuis le début des années 1990, de ce qu'ils définissent comme «violences urbaines» (les émeutes urbaines n'étant que le degré le plus élevé d'une violence quotidienne qui frappe les quartiers défavorisés⁷). Enfin, les acteurs locaux intervenant dans les quartiers défavorisés disposent de plus

en plus souvent de données sur l'évolution de la violence qui les affecte (coûts des réparations du matériel dégradé, nombre d'agressions des représentants de l'institution —souvent les premiers visés— ...), données qui confirment localement et sectoriellement la montée des violences urbaines, et l'âge de plus en plus précoce des auteurs d'infractions⁸.

Si l'on a pu longtemps les ignorer, la multiplication des incivilités impose désormais leur prise en compte par des politiques publiques, et un renversement des critères d'appréciation de leur gravité au regard de leurs effets sur la tranquillité publique. Lisibles dans le paysage (appropriation du territoire par des groupes, marquage de l'espace par des graffitis et dégradations), signant l'abandon du contrôle public et social de l'espace, les dégradations de la vie et de l'espace publics ne font pas qu'exprimer la déstructuration des liens sociaux : elles fondent le «sentiment d'insécurité», et forment la base d'une dégradation chronique de la paix sociale. Le souci d'une action sur l'espace, d'un ciblage des aides vers les quartiers défavorisés, mettent la politique de la ville en première ligne pour élaborer des «réponses à la violence».

(5) Le ministère de l'Intérieur publie chaque année, à La documentation française, un rapport sur les Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France, à partir des statistiques de la police judiciaire. Voir pour une analyse plus précise, Claire Bénit, «Politiques de la ville et violences urbaines», étude laurif, mai 1998.

(6) Le droit pénal distingue trois degrés d'infraction qui relèvent, dans un ordre de gravité croissante, de la contravention, du délit, du crime.

(7) L. Bui-Trong, «Résurgence de la violence en France», in *Futuribles*, n°206, février 1996.

(8) Ainsi l'inspection académique de Seine-Saint-Denis a-t-elle mis en place un observatoire de la violence en milieu scolaire, à la suite des «incidents» répétés, et d'ailleurs très médiatisés, survenus au début des années 1990 dans les établissements scolaires.

La politique de la ville : des réponses à la violence ?

Ainsi la commission Peyrefitte est mise en place à la suite de «l'été chaud» de 1976, afin de cerner les composantes complexes de ce phénomène et de recommander des actions adaptées. Le rapport Peyrefitte⁹ est le premier à traiter de ces violences spécifiquement urbaines, mettant l'accent sur «la ville criminogène», et à préconiser la recherche d'une réponse locale, par la création de comités départementaux.

Ce sont également des violences urbaines, aux Minguettes, qui suscitent l'émergence de la politique de la ville en 1981 : les rapports fondateurs d'Hubert Dubedout, de Gilbert Bonnemaïson et de Bertrand Schwartz¹⁰ signent le souci d'un traitement des problèmes sociaux et urbains dans le cadre de la politique de la ville. Le rapport Bonnemaïson souligne ainsi la nécessité d'un traitement de la délinquance urbaine en tant que telle (et non seulement comme le symptôme d'une crise sociale et urbaine), et d'une action locale, animée par les maires au sein de Comités communaux de prévention de la délinquance (CCPD).

Les émeutes de Vaulx-en-Velin au début des années 1990 interpellent à nouveau la politique de la ville. Un ministère de la ville est créé, des dispositifs spécifiques et centrés sur la police sont mis en place (comme les Plans locaux de sécurité, dans le cadre du plan d'action pour la sécurité de Paul Quilès). Les émeutes

urbaines qui marquent la fin de l'année 1997 conduisent, selon la même logique, à la résurrection annoncée du ministère de la ville, et à la mise en œuvre des Contrats locaux de sécurité lancés par Jean-Pierre Chevènement.

Cette mobilisation de la politique de la ville pour faire face à une vague d'émeutes urbaines est d'abord un effet de la pression médiatique : à une violence dont l'aspect spectaculaire est amplifié par les médias, il faut des réponses spectaculaires, prenant comme bouc émissaire la ville malade et pathogène. Les auteurs des troubles urbains l'ont d'ailleurs souvent assimilée, arguant de la nécessité de la violence pour se faire entendre des pouvoirs publics et susciter leur réaction¹¹, se rapprochant par là des violences urbaines antérieures plus ouvertement revendicatrices et politisées. Elle manifeste aussi le déplacement vers l'urbain

de problèmes économiques et sociaux que l'on ne sait sans doute pas résoudre¹²; enfin, elle témoigne de la recherche de solutions localisées et immédiates aux difficultés quotidiennes rencontrées par les habitants des quartiers défavorisés, pour laquelle la politique de la ville semble la mieux outillée.



L'été chaud de 1976, les violences des Minguettes, les émeutes de Vaulx-en-Velin et de 1997, ont lancé, puis relancé la politique de la ville, sous la pression grandissante des médias.

B. Gegauff/Médiathèque laurif

(9) A. Peyrefitte, «Réponses à la violence», La documentation française, 1977.

(10) H. Dubedout, «Ensemble refaire la ville», La documentation française, 1983 ; G. Bonnemaïson, «Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité», La documentation française, 1983 ; B. Schwartz, «L'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté», La documentation française, 1981.

(11) Voir à ce sujet l'intéressant documentaire de B. Tavernier, «De l'autre côté du périph'», 1997, sur une cité de Montreuil.

(12) J. P. Garnier parle plus radicalement de «l'urbanisation de la lutte des classes» (op. cit., 1996) : il s'agit de «localiser» la crise pour éviter de s'adresser au dysfonctionnements plus généraux d'une société ne parvenant pas à enrayer un chômage structurel chronique.



Quitter le «tout-prévention»

La mise en œuvre d'une politique de lutte contre la délinquance au sein de la politique de la ville ne va pas sans mal, tant est forte l'opposition entre «culture de la répression» et «culture de la prévention»¹³. L'opposition est partisane, bien sûr ; mais également institutionnelle, entre acteurs de tradition répressive (comme la police et la justice) et acteurs à vocation préventive (comme c'est le cas pour la plupart des acteurs des politiques éducatives, sociales et de la ville). Des oppositions qu'a tenté de dépasser Gilbert Bonnemaïson, dans un rapport d'abord marqué par le refus de se laisser enfermer dans le débat partisan¹⁴. La délinquance est un fait auquel il faut faire face quotidiennement, en un pragmatisme

qui ne se noie pas dans la recherche des causes complexes de la violence, mais mobilise les praticiens de terrain. Il plaide donc pour une action locale mêlant prévention, répression et solidarité, réunissant tous les acteurs locaux concernés au sein de Conseils communaux de prévention de la délinquance¹⁵ animés par le maire. Ces conseils visent avant tout à instaurer un dialogue et un échange d'informations entre ces praticiens, davantage qu'à définir un programme opérationnel : c'est là sans doute une de leurs limites.

La plupart des partenaires s'accordent en effet à reconnaître l'échec relatif des Conseils communaux de prévention de la délinquance¹⁶. Ils se sont rapidement banalisés sous forme de «grand-messes» réunissant bi-annuellement des acteurs souvent absents, ou de «chambres d'enregistrement» des subventions

d'État (les Contrats d'actions de prévention, à partir de 1985) pour des actions ponctuelles d'animation sociale. C'est surtout la faiblesse de l'engagement des acteurs dans le dispositif qui explique cet insuccès : faible engagement de la police et de la justice, dont les modes d'action et de fonctionnement se transforment peu, et dont la présence est souvent purement informative (lorsqu'elles ne sont pas mises en position d'accusé par les élus locaux). L'engagement des maires fait aussi défaut, et ils recherchent souvent hors CCPD une valorisation plus manifeste de leur action en matière de sécurité. Ces éléments concourent au décrochage entre répression et prévention, au glissement des Conseils vers le «tout préventif», et même à la dissolution de la prévention vers une animation sociale générale et diffuse.

(13) Ce dont témoigne aujourd'hui encore l'inventivité des périphrases pour désigner la violence urbaine et son traitement dans la politique de la ville... On parle de «produire de la sécurité», de la «tranquillité publique», voire de «rétablir la paix publique» (Pacte de relance pour la Ville, 1996).

(14) Le simple fait de traiter de la délinquance en est le signe, dans le contexte radicalisé de la fin des années 1970. Le rapport Peyrefitte sur la violence est en effet suivi d'une série de lois renforçant l'arsenal répressif (dont la fameuse loi du 2 février 1981 dite «Sécurité et Liberté»), cristallisant les oppositions politiques...

(15) Leur création fait suite à celle du CNPD (Conseil national de prévention de la délinquance) par le décret du 8 juin 1983 ; et à celle des CDPD l'année suivante. En 1997, il existe environ 850 CCPD.

(16) P. Estèbe, «Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils communaux de prévention de la délinquance», in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, 2ème trimestre 1994.



*Le faible engagement
des partenaires amène
le plus souvent au décrochage
entre politique de prévention
et politique de répression.*

Gauthier/DREIF



Les sociétés de transport en commun sont invitées à se joindre, avec d'autres partenaires, au maire, au préfet et au procureur de la République pour travailler aux contrats locaux de sécurité.

B. Gegauff/ Médiathèque Iaurif

Cette dissociation entre prévention au sein de la politique de la ville et répression hors politique de la ville ne fait que s'accroître avec la création des contrats de ville. Bien que portant nommément aussi bien sur la prévention de la délinquance que sur la lutte contre l'insécurité, la circulaire de mai 1994¹⁷ dégage des priorités relevant surtout de la prévention : renforcer l'autorité parentale, prévenir la toxicomanie, prévenir la récidive, améliorer l'information et l'aide aux victimes, améliorer la sécurité dans les lieux spécifiques. De plus, en insistant sur la nécessaire inscription de la prévention de la délinquance dans les contrats de ville, et sur l'élaboration de stratégies de prévention à l'échelle de l'agglomération, la circulaire conduit souvent de fait à un saupoudrage des crédits et à une dissolution des actions spécifiques de préven-

tion de la délinquance (celle des Contrats d'actions de prévention notamment) dans un soutien associatif classique¹⁸. Le Pacte de relance pour la Ville réintroduit, à côté de celui de prévention de la délinquance, un volet plus répressif, dans le but affiché de «rétablir la paix publique». Sans créer de dispositif spéci-

fique, il recense les actions existantes et incite à leur extension :

- renforcement de l'ilotage et des effectifs de police (prévu dans la loi-programme du 21 janvier 1995) ;
- augmentation du contingent affecté au service national ville dans les associations, les missions locales, les écoles...
- encouragement au développement d'une justice de proximité (Maisons de la justice et du droit, Groupe de traitement local de la délinquance) et d'une justice en temps réel ;
- incitation à la généralisation du dispositif de prévention de la violence en milieu scolaire grâce au partenariat Police-justice-Éducation nationale mis en place dans certains départements.

(17) Circulaire du 19 mai 1994 relative à la politique de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité en milieu urbain.

(18) L'exemple de Montreuil montre ce glissement, prétexte à une diminution des crédits en matière de prévention de la délinquance. De 650.000F/an alloués à la commune dans le cadre des Contrats d'actions de prévention, on passe à une subvention d'État de 1,165 MF pour le contrat de ville en 1996, dont seulement 80 000F sont consacrés au volet prévention.

(19) Par la circulaire du 23 décembre 1992 du secrétaire d'État à la Ville. Voir J.-J. Gleizal, «L'État, les collectivités locales et la sécurité : concepts et politiques» in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, deuxième trimestre 1994.

(20) Instaurés par la circulaire du ministère de l'Intérieur du 13 mai 1992 relative aux Plans locaux de sécurité (PLS), suivie en 1993 des plans départementaux de sécurité. Les PLS sont obligatoires pour les préfets des 27 départements les plus urbanisés. 300 PLS ont été signés depuis 1992.

Cherchant à éviter l'écueil du «tout-préventif», le Pacte de relance pour la Ville rencontre aussi ses limites, se bornant parfois à encourager des dispositifs qui ne dépendent pas véritablement de la politique de la ville, mais des ministères de l'Intérieur, de la Justice ou de l'Éducation nationale. Cependant, la volonté de «rétablir la paix publique» (deuxième objectif du Pacte de relance pour la Ville, après la création d'activités et d'emplois) signale un retour aux principes, énoncés par Gilbert Bonnemaison, d'interdépendance entre prévention et répression au sein de la politique de la ville. Si l'action conjointe n'a pas eu lieu au sein des Conseils communaux de prévention de la délinquance développant une action trop exclusivement préventive, des dispositifs locaux de lutte contre l'insécurité se sont mis en place grâce à des accords engageant la police, et avec la justice à un moindre degré.

Ce recentrage sur des actions plus répressives s'accompagne d'une départementalisation des politiques de la ville en matière de sécurité. C'est désormais moins le maire que le préfet qui anime les politiques locales de sécurité : l'action des conseils départementaux de prévention de la délinquance est revalorisée¹⁹. Les préfets doivent élaborer des Plans départementaux de sécurité qui constitueront le cadre de la plupart des accords locaux inter-institutionnels.

Les Plans locaux de sécurité²⁰ participent aussi de cette départementalisation de l'action publique en matière de sécurité. Il s'agit de contrats entre les maires et les préfets affichant trois objectifs : accroître la présence policière sur la voie publique, établir une «police de proximité», instaurer un réel partenariat entre les services de police et la commune.

Le Plan local de sécurité organise un allègement des tâches administratives de la police, permettant de dégager du person-

Le Plan local de sécurité d'Argenteuil, un bilan mitigé

Ce Plan local de sécurité est signé en décembre 1992, entre le préfet du Val d'Oise et le député-maire d'Argenteuil. Il fait l'objet d'un bilan en 1997, dans le cadre de son renouvellement et de la préparation d'un Contrat local de sécurité.

Les engagements

Dans le but d'alléger la tâche administrative des services de police et de libérer des effectifs pour l'ilotage, la municipalité prend en charge le traitement des cartes d'identité et les passeports, ainsi que la surveillance des entrées et sorties d'écoles (assurées jusqu'alors par la police), sauf pour quelques sites à risques particuliers. D'autre part, la municipalité finance l'aménagement urbain des abords d'écoles pour en renforcer la sécurité, ainsi qu'une partie des frais d'hébergement et de nourriture des appelés du contingent effectuant leur service national au commissariat.

En contrepartie, le commissariat s'engage au renforcement de la présence policière sur le terrain : renforcement d'effectifs et des missions d'ilotage, ouverture jusqu'à 23h00 du poste de police dans l'une des cités ...

Le bilan

Le bilan s'avère coûteux pour la municipalité : le plan occasionne un transfert de charges vers la commune sans contrepartie de la part de l'État. Alors que le coût pour la commune avait été tenu pour négligeable à la signature du contrat, il s'élève en 4 ans à 6,5 millions de francs (dont des dépenses incompressibles en salaires et en frais de gestion d'environ 1,2 million par an, soit 4,8 millions de francs).

Du côté de la police, le renforcement de l'ilotage n'a pas été à la hauteur des espérances, dépendant avant tout du ministère de l'Intérieur. L'ouverture jusqu'à 23h00 du bureau de police d'une des cités réputée la plus difficile, prévue dans le plan, n'a pas pu, faute d'effectifs, être assurée. L'adaptation à l'extension géographique de la violence constatée par les acteurs locaux est difficile (l'extension de l'ilotage dans une autre cité, à des horaires adaptés à l'ouverture des commerces, la surveillance en soirée et en week-end, restent l'objet de demandes communales répétées).

nel, notamment pour les tâches d'ilotage ; mais dans une certaine limite seulement, et au prix d'un transfert de charges important pour la municipalité. Le dispositif a le mérite d'instaurer un dialogue entre la police et la municipalité ; mais ses actions peuvent sembler limitées, d'autant que le plan reste très centré sur la police, et peu ouvert aux autres partenaires.

C'est ce dernier point que tente d'amender le Contrat local de sécurité (circulaire du 28 octobre 1997), qui engage plus directement la justice dans l'élaboration d'une politique locale de traitement de la délinquance. Les contrats sont en effet à élaborer conjointement par le préfet, le procureur de la République et le maire, et mettent l'accent sur la territorialisation de l'action judiciaire : désignation d'interlocuteurs permanents au Parquet, encouragement à la création de maisons de la justice et du droit et de groupes locaux de traitement de la délinquance. Les autres acteurs locaux sont invités à se joindre à l'élaboration du contrat,

notamment des représentants de l'éducation nationale, des bailleurs Hlm, des sociétés de transport en commun, qui pourront bénéficier des emplois de proximité (adjoints de sécurité, agents locaux de médiation sociale) et des emplois-jeunes prévus par le gouvernement afin de renforcer leur action préventive.

L'intégration des partenaires sociaux

Le soutien aux associations locales est un pan classique mais essentiel de la politique de la ville en matière de traitement de la délinquance. Elles remplissent une fonction de médiation, de plus en plus importante pour réguler les conflits de tout ordre. Les associations tentent en effet de remédier aux processus multiples de dégradation des interrelations locales, manifestes dans l'incapacité chronique de ces sociétés précarisées à s'autoréguler, lors des petits conflits du quotidien.



Le soutien aux associations locales est essentiel dans le traitement de la délinquance car elles jouent un rôle de médiateur entre individus et institutions.

B. Gegout/Médiathèque laurif



Cette médiation entre individus et institutions peut également être assurée par l'accompagnement dans les démarches administratives, dans les négociations avec les institutions, par le conseil et l'orientation vers les services sociaux compétents.

Le renforcement des liens entre habitants, le rétablissement d'un accès aux institutions, l'affirmation d'une présence publique structurante, sont également l'enjeu de la décentralisation politique vers les quartiers : la création de maisons de quartier, la territorialisation des adjoints au maire désormais responsables d'un quartier et l'encouragement aux comités de quartier participent à la multiplication des relais entre les résidents et le pouvoir public. Un tel renouveau de l'action publique a certes ses limites. La démocratie locale ne touche en effet souvent que le microcosme militant déjà existant⁽²¹⁾, et les risques de replis (multiplication des barrières, privatisation de l'espace) et d'appels à la répression massive sont souvent favorisés par ces expressions à court terme des intérêts des résidents. Mais ces réserves ne sauraient entamer l'importance des associations et des relais institutionnels décentralisés dans la structuration de la vie locale et la prévention de la violence.

Le rôle des institutionnels

La médiation est également assurée par les acteurs institutionnels présents sur le terrain. Éducation nationale comme bailleurs Hlm se déclarent ainsi «dernier bastion des services publics», voire les «pompiers du social». Leurs fonctions présentent en effet une certaine ambiguïté : s'agit-il seulement de la déconcentration légitime des pouvoirs publics dont la présence dans les quartiers défavorisés est plus que jamais nécessaire⁽²²⁾, ou d'une délégation de pouvoir et d'un transfert de responsabilité⁽²³⁾ ? De fait, leur implication quotidienne dépasse largement la simple gestion du service spécifique qu'ils représentent, dont la réalisation est transformée voire compromise par la montée des violences urbaines : le travail dans l'urgence, la gestion au jour le jour des conflits et difficultés qui surgissent, le traitement à court terme sans cesse recommencé, nécessitent souvent une connaissance de l'ensemble de la vie locale.

Le règlement des conflits se fait d'abord à l'intérieur de l'institution elle-même. Elle dispose en effet de règlements internes spécifiques, et peut, grâce à son ancrage local, espérer trouver une solution amiable

au conflit, ou le résoudre par une sanction interne (allant par exemple, pour un établissement scolaire, de l'avertissement aux parents, aux mesures disciplinaires, et à l'exclusion, temporaire puis définitive⁽²⁴⁾).

Cependant la résolution interne des conflits atteint rapidement ses limites, surtout dans le contexte de l'augmentation des violences urbaines et scolaires, et du développement des «incivilités» comme phénomène social généralisé auquel personne ne sait véritablement apporter de réponse.

(21) Comme l'exprime un acteur local, dans une cité de Montreuil : «Les maisons de quartier, amicales de locataires, associations de parents d'élèves, regroupent toujours le même microcosme militant (...). On continue d'avoir «les riches» d'un côté, «la racaille» de l'autre...». «Les riches» est aussi le surnom donné par les jeunes de la cité à un immeuble en copropriété (comme le montrent les travaux de l'anthropologue Arlindo Stephani) : héritage de la politique de mixité sociale imposée, dans les années 1970.

(22) La présence des institutions de service public dans les quartiers défavorisés est une des différences majeures avec les ghettos nord-américains. Voir L. Wacquant, «Pour en finir avec le mythe des «cités-ghettos» : les différences entre la France et les États-Unis», in *Annales de la Recherche Urbaine*, 52, 1992.

(23) Les circulaires et lois se multiplient pour déléguer à ces institutions décentralisées une responsabilité en matière de paix sociale, comme la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (21 janvier 1995).

(24) Certains établissements, en s'inspirant des dispositifs juridiques de médiation, introduisent dans les réponses disciplinaires la notion de réparation. Voir Inspection académique de Seine-Saint-Denis, Politique de prévention de la violence à l'école en Seine-Saint-Denis : bilan de l'année scolaire 1996-1997

Un important rôle de médiation Lieu d'écoute et d'accueil (LEA) à Montreuil

Né à la fin de l'année 1996 de l'initiative d'une association de quartier, ce point-écoute destiné aux parents était originellement centré sur la prévention de la toxicomanie, mais a vu ses tâches élargies. Son succès dans le quartier (incitant à l'ouverture d'un deuxième point écoute, à destination des jeunes, dans le centre-ville) s'appuie largement sur la richesse du tissu associatif local.

Recréer le lien social

Ce point-écoute accueille les habitants, individuellement (lorsque la demande est précise) ou dans une salle commune : les difficultés et les questions surgissent souvent au fil des conversations. C'est aussi le lieu de l'émergence de projets associatifs, que le LEA encourage et conseille.

Accompagner dans les démarches administratives, favoriser l'accès à la santé, au droit

Un deuxième rôle de l'association est d'accompagner des personnes dans leurs démarches, lorsqu'elles ont des difficultés liées à la maîtrise de la langue française, à l'illettrisme, ou plus généralement à la méconnaissance ou la peur des institutions. C'est le cas pour les administrations publiques, les organismes de santé, mais aussi pour l'école, où l'accompagnement va jusqu'à la régulation des conflits.

Rétablir un dialogue avec l'école

L'association se positionne du côté des familles (qu'elle conseille à leur demande, voire accompagne en conseil de discipline), mais refuse l'opposition systématique à l'institution scolaire. Elle effectue en réalité un travail de médiation, travaillant avec les familles sur l'autorité parentale, et refusant l'exclusion pure et simple de l'établissement. Le suivi d'une exclusion scolaire a, par exemple, accéléré la recherche d'une alternative ; l'appui à un élève difficile a permis son entrée au conservatoire... Le LEA est ainsi reconnu comme partenaire à part entière par l'Éducation nationale, qui n'hésite pas à signaler son existence aux parents d'élèves. Elle permet à l'établissement scolaire de rétablir un dialogue avec les parents qu'un conflit envenimé rendait impossible ; une meilleure appréhension des contextes locaux et un suivi plus attentif de ses exclus...



L'existence d'une police de proximité ne désigne pas seulement un rapprochement spatial, mais aussi l'attention portée par la police aux problèmes locaux et sa volonté d'y faire face.

B. Gegauff/Médinité@que.travail

Dans les cas extrêmes, elle conduit à faire disparaître le fauteur de troubles à défaut du conflit. Mais l'exclusion ne fait souvent qu'exporter la difficulté et aggraver la désaffiliation sociale : l'exclusion du logement social favorise sans doute la concentration des plus défavorisés dans un parc privé dégradé ; l'exclusion de l'école renforce la marginalisation sociale... Le recours à la police et à la justice pour traiter de cette petite et moyenne délinquance s'est donc largement développé, souvent d'ailleurs en marge de la politique de la ville proprement dite, même si l'esprit d'action partenariale localisée est bien présent. Se multiplient alors les accords bilatéraux passés par la police avec les bailleurs Hlm, les agents de transport en commun, les établissements scolaires). Des accords qui sont parfois étendus à la justice.

L'intégration de la police et de la justice au cœur de la politique de la ville

Le développement de ces partenariats est l'enjeu majeur de la territorialisation de la police et de la justice, encouragée par les politiques de la ville depuis le début des années 1990. Les institutions de la police et de la justice ne se sont impliquées que tardivement dans le dispositif « politique de la ville » consacré à la délinquance. Leur intégration dans les politiques de développement de quartier et de prévention de la délinquance vise d'abord à apporter un surcroît d'opérationnalité à la démarche pragmatique initiée par Gilbert Bonnemaïson.

Prévention de la violence en milieu scolaire en Seine-St-Denis

Depuis 1993, un dispositif de prévention de la violence en milieu scolaire a été mis en œuvre en Seine-Saint-Denis, dont l'axe central est une coopération affirmée entre l'Éducation nationale, la Police et la Justice. Ce partenariat s'est mis en place en février 1993 dans le cadre du Plan départemental de sécurité de Seine-Saint-Denis, en une démarche que la circulaire interministérielle du 14 mai 1996 et le Pacte de relance pour la Ville visent à généraliser.

Favoriser le signalement et le traitement rapide des violences en milieu scolaire

Le signalement direct des incidents graves (par fax simultané à l'inspection académique, aux services du Parquet et de la police), et leur traitement en temps réel par le Parquet, en sont un outil majeur. La permanence assurée par un magistrat spécialisé dans la délinquance des mineurs et la comparution rapide du mineur mis en cause permettent une prise en charge judiciaire des problèmes de violence scolaire, un certain retour du suivi des affaires vers les établissements (via l'inspection académique), et une lutte contre le sentiment d'impunité.

Le suivi individualisé du mineur s'effectue grâce à la généralisation des fiches de signalement internes aux établissements (qui ne sont transmises au Parquet que dans les cas jugés graves par le chef d'établissement). Ces fiches internes ont une importante fonction préventive à l'échelle de l'établissement : frein à la récidive, suivi de l'évolution, analyse des causes et des facteurs de la violence, mise en cohérence des réponses institutionnelles. Ainsi, soulignant lors d'une année scolaire un degré anormalement élevé de violence dans une classe de collège à Montreuil, ces statistiques ont attiré l'attention sur le taux très élevé de redoublants dans la classe, cette année-là, et ont permis de réorienter la politique éducative et préventive.

Transmises à l'Inspection académique, ces fiches de signalement permettent en outre la mise en place d'un observatoire départemental de la violence en milieu scolaire, outil pour l'élaboration de politiques préventives plus adaptées. Toutefois, ces statistiques sont encore sujettes à caution, du fait du caractère récent de la mise en place de l'observatoire : la tentation de signaler tout incident, ou au contraire l'habitude de traiter les problèmes à l'intérieur de l'établissement (certains établissements ont ainsi un nombre de conseils de discipline plus important que leur nombre de déclarations d'incidents), sont encore fréquentes.

Rappeler aux élèves et à leurs parents leurs droits et devoirs respectifs

Ce suivi systématisé et individualisé s'accompagne d'une politique préventive plus générale. Les trois partenaires ont ainsi élaboré des outils éducatifs autour de thèmes choisis (le racket, le recel, le port d'armes...). Dans le cadre de l'éducation civique, des films vidéo sont projetés et des débats organisés avec la classe, animés par les policiers chargés des mineurs au commissariat, et par les chargés de mission du Parquet des mineurs (VSN).

Un deuxième axe de cette politique de prévention se tourne vers l'aide à l'enfance en danger : signalement de l'absentéisme grave ; recensement des partenaires sociaux (à qui s'adresser ?), parfois à l'échelle, et avec le soutien, de la commune.

Enfin, il s'agit de rétablir l'autorité : augmenter le nombre d'adultes présents dans l'établissement (enseignants en ZEP ; contrats emploi-solidarité et VSN prévus par le plan Lang-Quilès ; emplois-jeunes...), et rétablir une autorité parentale qui fait parfois défaut. Tout signalement s'accompagne ainsi d'un courrier de l'établissement aux parents de l'élève mis en cause ; et le Parquet de Bobigny mène à cet égard une politique claire, notamment par le rappel, lorsqu'il est nécessaire, de l'article 227.17 du code pénal (les parents qui se soustraient à leurs obligations parentales au point de mettre l'enfant en danger, sont passibles d'une amende et d'une peine d'emprisonnement).



Mais elle est aussi le signe d'une évolution profonde en matière de politique de sécurité, reflet d'une «répression euphémisée»²⁵ qui se généralise depuis la fin des années 1980.

L'idée d'une police de proximité ne désigne pas seulement un rapprochement spatial des forces de police de la population, mais aussi l'attention portée par la police aux problèmes de la société locale et sa capacité à y faire face. Cette politique s'est concrétisée à l'échelle nationale en 1992, par le plan d'action pour la sécurité présenté par le ministère de l'Intérieur²⁶, favorisant l'augmentation des effectifs de police sur le terrain (en particulier par le délestage des tâches administratives, prises en charge par des agents administratifs nommés dans le cadre de ce plan, ou par les municipalités dans le cadre d'un Plan local de sécurité). Elle est sans cesse réaffirmée, par la loi de programmation sur la sécurité de 1995²⁷ comme par la circulaire relative aux Contrats locaux de sécurité de 1997. Cette volonté d'accroître la visibilité de la présence policière, et de montrer son souci des demandes locales de sécurité, prend trois formes principales :

- L'amélioration de l'accueil du public nécessite un important effort, en particulier parce que 60 à 70 % des appels reçus ne relèvent pas de la police. La création d'espaces d'accueil dans les commissariats, l'informatisation des mains courantes, l'affectation de personnel (engagés, adjoints de sécurité...) à l'accueil des plaintes, participent à ce souci de répondre à «l'urgence sociale»;
- Le souci d'améliorer les relations avec «les jeunes», ou le public potentiellement délinquant, conduit au développement de volets prévention dans les

activités de la police. Unités de prévention urbaine, centres des loisirs et de la jeunesse (CLJ)... permettent à la police une meilleure connaissance des contextes locaux, un dialogue avec des partenaires sociaux peu connus, une action policière plus efficace dans la durée. Il est toujours difficile de prouver l'efficacité d'un dispositif préventif, qui reste marginal au sein d'une institution à vocation plutôt répressive : plusieurs bilans locaux ont cependant pu en montrer la pertinence²⁸;

- Mais c'est surtout l'exercice de l'îlotage qui est préconisé à l'envi par les différents dispositifs de la politique de la ville. Plan locaux de sécurité, Contrats locaux de sécurité, appellent à une plus grande présence des policiers dans les espaces sensibles et aux moments cruciaux, notamment par l'ouverture des postes de police la nuit et en week-end, dans les quartiers sensibles (voir encadré sur le Plan local de sécurité d'Argenteuil) : tâche qui n'est envisageable qu'à condition d'augmenter les effectifs policiers, ce qui est aussi un choix de société. Le développement des «métiers de la sécurité» est à cet égard révélateur.



Le souci d'améliorer les relations avec les jeunes ou le public potentiellement délinquant conduit au développement de volets «prévention» dans les activités de la police.

C. Lescaudon/Architecte taurif

(25) Selon l'expression de C. Dourens, P. Vidal-Naquet, op. cit., 1993.

(26) Le plan d'action pour la sécurité du 13 mai 1992 prévoit notamment la création de 1 000 postes d'agents administratifs permettant de reverser l'équivalent sur la voie publique, l'affectation de 1 000 policiers auxiliaires supplémentaires, le renforcement des polices urbaines par les CRS.

(27) La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit qu'une autorisation permanente pour la police de pénétrer dans les parties communes des immeubles peut être négociée avec la municipalité et les bailleurs sociaux.

(28) L'importance de l'action de l'Unité de prévention urbaine pour permettre un rétablissement durable de la paix sociale, voire désamorcer des conflits potentiellement graves, dans les quartiers classés en DSU à Marseille, a été montrée par les travaux de C. Dourens et P. Vidal-Naquet, op. cit., 1993.

La sécurisation des espaces publics, notamment par la visibilité accrue des forces de l'ordre ou des représentants institutionnels, est une tendance croissante, lisible à travers l'appel de plus en plus fréquent aux sociétés de gardiennage ou de contrôle (notamment dans les centres commerciaux), aux «agents d'ambiance» dans les transports en commun.

La circulaire sur les Contrats locaux de sécurité l'encourage d'ailleurs, puisqu'elle mobilise deux formes d'emplois pour lutter contre l'insécurité :

- Les 35 000 «emplois de proximité» créés par le gouvernement en faveur de la sécurité : adjoints de sécurité auprès de la police nationale (8 025 à recruter qui remplaceront en réalité les appelés du contingent appelés à disparaître), et agents locaux de médiation sociale proposés aux collectivités locales, aux bailleurs sociaux, aux agents de transport public, afin de conforter l'action de la police ;
- Certains des 300 000 emplois jeunes pourront également contribuer à «rétablir le sentiment de sécurité», qu'il s'agisse des aides-éducateurs dans l'Éducation nationale (dont la mission est encore floue, entre surveillance et encadrement pédagogique), ou des emplois au sein d'associations d'aide aux victimes, de médiation pénale, de contrôle judiciaire socio-éducatif.

Ces emplois sont trop récents pour pouvoir être évalués. Signalons certaines réserves exprimées par plusieurs acteurs locaux, sur leur avenir incertain et de ces formations



Le développement d'une justice de proximité apparaît également de plus en plus nécessaire pour mieux évaluer la gravité des infractions et pour rechercher une 3^e voie entre classement sans suite et peines trop lourdes.

E. Beaugendre/Aurif

Une justice de proximité est-elle possible ?

La plupart des acteurs reconnaissent ainsi un bon fonctionnement du partenariat avec la police. En



revanche, l'éloignement de la justice est souvent dénoncé comme un obstacle majeur au traitement local de la délinquance. La perception de la gravité des cas

locaux par les Parquets est encore trop rare. L'absence fréquente de suite judiciaire dans des cas où le poids symbolique s'ajoute au caractère délictueux,²⁹ favorise indéniablement la diffusion d'un sentiment d'impunité, notamment à l'école, où l'exemplarité de la sanction a son importance dans le traitement des incivilités.

qui, sauf au sein de la police et de l'Éducation nationale, sont «mutualisés» : les jeunes seront souvent engagés par une agence et répondront aux besoins formulés par chaque institution. Mais ces métiers d'ilotage indéfini pourront-ils être inventés et appropriés par des jeunes inexpérimentés ? Enfin, ils sont parfois la réponse donnée à des besoins réels dans le cadre des métiers existants : manque d'enseignants, de bibliothécaires, de gardiens d'immeubles, d'ilotiers...

locaux par les Parquets est encore trop rare. L'absence fréquente de suite judiciaire dans des cas où le poids symbolique s'ajoute au caractère délictueux,²⁹ favorise indéniablement la diffusion d'un sentiment d'impunité, notamment à l'école, où l'exemplarité de la sanction a son importance dans le traitement des incivilités.

(29) Ainsi l'agression physique d'un gardien d'immeuble Hlm dans le Val d'Oise, a-t-elle été classée pour «inopportunité des poursuites», et celle d'un proviseur de lycée par trois jeunes mineurs, très faiblement sanctionnée, plusieurs semaines après le délit...

Transports Val d'Oise (TVO) et l'insécurité dans les autobus
«On ne peut plus travailler dans des conditions normales»

En 1994, le syndicat des Transports Parisiens s'est déclaré prêt à aider les transporteurs au recrutement d'agents supplémentaires de contrôle, de surveillance et d'accueil : «grands frères» et «agents d'ambiance» pour la RATP, «Messagers» pour la SNCF... Pour Transports Val d'Oise, compagnie privée d'autobus, il s'agit «d'aides vérificateurs», «d'agents d'ambiance» et «d'agents d'accueil». Un seuil semble avoir été dépassé, qui justifie la création de ces nouveaux postes : augmentation chronique des dépenses de réparation, révolte des conducteurs dont l'agression devient de plus en plus courante, manque à gagner pour fraude (mais le déficit de TVO, par exemple, provient surtout de la chute de l'achat des cartes oranges, reflet de la hausse du chômage).

De la répression à la prévention, de l'action dans l'autobus à l'action dans le quartier

Dans les autobus, ces nouveaux agents effectuent un contrôle des billets, un accueil dans le bus, le rappel des règles de conduite élémentaires. Leur action de sécurisation est appuyée par celle d'un groupe (quatre personnes) motorisé de prévention et d'intervention, prêt à intervenir à l'appel d'un conducteur en difficulté. Cette maintenance de la paix sociale nécessite une organisation du travail très mouvante (changer l'ordre du «quadrillage» d'un quartier ; travailler par ligne de bus et par secteur géographique...). Elle suppose aussi une connaissance fine du quartier, en partenariat éventuel avec la police, la ville, et les associations. Il s'agit de repérer les moments de la journée, de la semaine où l'insécurité augmente pour y adapter les effectifs (renforcés par exemple aux heures périscolaires, en soirée et en week-end) ; de connaître les incidents et de sentir les tensions (les agents vont dans les quartiers pour prévoir et tenter de prévenir les émeutes).

«Quand on connaît, on respecte»

Une autre mission des agents est de passer dans les établissements scolaires, dans le cadre de l'instruction civique, afin de présenter la compagnie, ses métiers, ses contraintes, de rappeler les règles élémentaires de conduite (attente, montée et descente de bus, etc.), d'organiser éventuellement une visite, plus ludique, du dépôt de bus et de l'atelier. Enfin, TVO participe à l'organisation d'activités de loisir (tournoi de foot), au transport des élèves vers des bases de loisir, vers des musées ou vers des camps de vacances (avec l'Éducation nationale, la CAF...).

« En fait, on achète la paix sociale »

Les résultats pour TVO sont difficiles à évaluer. Les dépenses dues au vandalisme n'augmentent plus (à défaut de décroître), le nombre d'agressions non plus. Les conducteurs se sentent plus rassurés, mais appellent à la poursuite de l'effort de renforcement d'effectifs (en particulier la restauration de «receveurs», permanents dans les bus). En l'occurrence, TVO emploie 19 agents d'ambiance ou vérificateurs (et veut passer à 38 avec les emplois-jeunes), et 12 CDD (pour l'expérimentation d'un autre type d'emploi, les «agents d'accueil»). L'entreprise recrute prioritairement des jeunes des quartiers sensibles : c'est une condition de la subvention publique, et une nécessité du métier lui-même, qui suppose une compétence locale (connaissance du quartier et reconnaissance dans le quartier). La formation de ces jeunes est partie du contrat, et est assurée par TVO. Mais l'entreprise a parfois du mal à recruter les «jeunes charismatiques» répondant au profil de l'emploi, voire à recruter tout court...

Le développement d'une justice de proximité est en effet plus lent, celle-ci n'étant pas comme la police ancrée physiquement sur le territoire. Ralentie par des résistances institutionnelles, elle apparaît pourtant de plus en plus nécessaire, dans l'évaluation de la gravité des infractions (en elles-mêmes, mais aussi selon leur degré d'atteinte à la



F. Beaugendre/laurel

paix sociale locale) et dans la recherche d'une troisième voie entre un classement sans suite insatisfaisant et des poursuites judiciaires classiques, souvent trop lourdes pour des délits de cette ordre.

Il existe pourtant une grande variété de

réponses judiciaires à la petite et moyenne délinquance : médiation, classement sous condition (de réparation du dommage, de non-réitération de l'infraction, d'interdiction de paraître en certains lieux, ou après certaines heures, travail d'intérêt général...), jusqu'aux réponses répressives traditionnelles. Ces mesures, dont la gradation subtile et l'adaptation aux situations s'opposent aux dérapages et à la désignation lapidaire de «coupables», nécessitent un encadrement important pour être efficaces, aussi bien dans leur élaboration que dans leur suivi. Elles sont trop rarement prises, faute de moyens (le manque d'éducateurs de la Protection judiciaire de la Jeunesse vient d'être souligné par un rapport récent⁽³⁰⁾), et d'un partenariat réel entre la justice et les acteurs locaux (nécessaire par exemple pour l'offre de travaux d'intérêt général).

(30) C. Lazergues, J. P. Balduyck sont les auteurs d'un rapport interministériel sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, cité par Le Monde, 18 avril 1998.

Les antennes de la justice dans les Hauts-de-Seine : un travail de «déménagement social»

L'antenne de justice regroupe un magistrat du Parquet, un avocat (conseils juridiques), une association d'aide aux victimes, un fonctionnaire de la PJJ (convoquant les jeunes qu'il est chargé de suivre à l'antenne et non au tribunal), de la DDASS, un travailleur social, un secrétaire... La différence majeure avec une Maison de la justice et du droit réside dans la sectorisation de l'action de la justice. Le magistrat du Parquet a connaissance de l'ensemble du contentieux sur un territoire donné (et non des seuls dossiers qui lui sont adressés), sa présence effective dans le quartier lui permet de prendre des décisions judiciaires à l'antenne, et de se déplacer éventuellement sur les lieux du délit pour en apprécier la gravité.

Une logique judiciaire inversée

Au Parquet, les substituts vont à l'essentiel, évitant de se noyer dans les petites affaires. Sur place, c'est la logique inverse qui prévaut : les affaires importantes (en termes de préjudice financier) sont renvoyées au Parquet, le magistrat traite de la petite et moyenne délinquance locale, si elle porte atteinte à la tranquillité publique. La seule façon d'en évaluer la gravité pour la vie sociale du quartier est d'être sur place... C'est un travail de "déménagement social" consistant à pressentir et éviter les explosions, dans un contexte local donné.

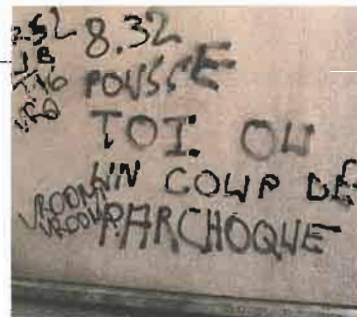
Un travail élémentaire visible au sein même du quartier

Le déplacement du magistrat ne passe pas inaperçu ("tout se sait dans l'heure qui suit..."), et montre que certains comportements ne peuvent être tolérés. Rappel de la loi, prise en charge par l'autorité de problèmes quotidiens, mise en cohérence des réponses institutionnelles grâce à la personnalisation des relations (notamment avec la police) : c'est aussi une façon de rapprocher la justice de la population

Un accès au droit pour des populations démunies

Cet accès au droit se fait essentiellement grâce au conseil juridique, et au bureau d'aide aux victimes. Mais il consiste aussi à favoriser l'insertion du délinquant par un meilleur suivi de la PJJ (le cas échéant), par la connaissance fine de la situation (il s'agit par exemple de ne pas interpellé un délinquant quelques jours avant un examen important pour sa réussite future...), par l'adaptation des sanctions pénales (la proximité du terrain est à cet égard propice aux expérimentations, en matière de sanction-réparation notamment). Enfin, l'antenne a pu agir pour protéger certains plaignants contre des représailles (alors qu'en l'absence d'un suivi judiciaire, la victime hésite à porter plainte au commissariat).

Les tentatives d'instaurer une telle «justice de proximité» prennent une grande variété de formes : structures permanentes déconcentrées, comme les antennes juridiques et boutiques de droit (à mission de régulation des conflits sociaux, et d'accès au droit), les Maisons de la justice et du droit (à mission plus régaliennne de rétablissement de la loi dans des zones de «non-droit»), les antennes de la justice (tentant de construire une politique pénale territorialisée. Tentatives aussi d'instaurer des formes plus souples et moins pérennes, comme les Groupements locaux de traitement de la délinquance, et les politiques spécifiques des Parquets (désignation d'un correspondant, traitement en temps réel). L'idée d'une justice de proximité obéit en réalité à deux logiques :



E. Beaugendre/Aurif

*Ambiguïté de la notion d'incivilité :
les attaques quotidiennes
de l'ordre social ne revêtent pas
le même degré de gravité
et ne requièrent pas le même type
de réponse judiciaire.*

C. Abon/Médiation Aurif



Le Groupement local de traitement de la délinquance à Montreuil

Ce Groupement local de traitement de la délinquance (GLTD), portant sur une cité de 6 000 habitants, est mis en place en février 1996 à l'initiative du procureur de la République du tribunal de Bobigny, et opérationnel jusque début 1998. Il était animé par un substitut du procureur (spécialisé dans le traitement de la délinquance des mineurs, ce qui donna au GLTD une orientation intéressante, d'ailleurs en cohérence avec la politique municipale montreuilloise), et regroupait les services de police, de la mairie, de l'aide sociale à l'enfance, des représentants de l'Éducation nationale, des bailleurs et des associations implantées dans le quartier.

Information, répression, prévention :

- Un important effort de recueil d'informations est effectué, à partir du rapport bimensuel de l'activité de la police judiciaire, d'un rapport hebdomadaire des ilotiers, et d'une main courante sélective. Ces informations sont centralisées par le commissariat et transmis au Parquet, et servent de base à la réunion mensuelle organisée entre tous les partenaires ;
- Le dispositif opérationnel consiste en un renforcement de l'ilotage, surtout dans les lieux repérés comme sensibles ; en une intervention d'équipes spécialisées (stupéfiants) ; en la promulgation d'interdits municipaux (pittbulls) ; en un suivi spécifique des affaires pénales du quartier (renseignements sur les libertés surveillées, contrôles judiciaires pour les mineurs) ;
- Enfin, le Parquet a mis en place un groupe spécialisé en matière éducative (acteurs de terrain et intervenants éducatifs) pour étudier les réponses à apporter aux violences scolaires et aux incivilités ; des interventions de représentants de la Justice auprès des enseignants des écoles primaires et des collèges du site ont été organisées (autour des thèmes de l'enfance en danger, du racket, du port d'arme). Cette action éducative a souvent été soutenue par la municipalité (notamment par la production d'une plaquette sur l'enfance en danger, recensant l'ensemble des acteurs locaux à qui s'adresser).

Des résultats sensibles

L'amélioration de la situation est sensible. On constate en effet une baisse des statistiques de la délinquance, due en particulier à l'incarcération des "leaders négatifs" principaux, à la surveillance des parkings souterrains lieu d'insécurité majeure, ainsi qu'à une importante mobilisation des acteurs : des habitants (dans un conseil de quartier activé), des associations (meilleure implantation de l'association d'éducateurs Rues et Cités, mise en place d'une association d'insertion), des institutions (politique de rénovation des halls et des coursives par le bailleur Hlm principal).

Apports et limites du GLTD

- La mobilisation des acteurs a pu être efficace pour renverser une spirale du déclin dans le quartier, par une action forte et visible des institutions publiques. Mais le caractère temporaire du GLTD est une limite certaine, le retrait de l'implication judiciaire signant la fin de la mobilisation locale... La multiplication des GLTD ou leur prolongation (voire leur extension à l'ensemble du territoire communal) apparaît nécessaire mais difficile, pour ne pas dire illusoire, sans moyens financiers spécifiques ni effectifs judiciaires supplémentaires.
- La baisse de la délinquance est elle-même parfois analysée comme un effet "épée de Damoclès" : le traitement des dossiers en temps réel, la mobilisation générale ont limité pour un temps la délinquance, mais n'ont pu traiter des problèmes de fond (la mise à l'écart des délinquants les plus "durs" ne réglant pas toutes les difficultés).
- Un apport durable cependant est à souligner : la connaissance très fine du quartier, de ses problèmes, et la continuation de certains partenariats. Par exemple, le dialogue a pu être instauré entre l'AFU (Agence foncière urbaine qui gère les parkings souterrains du quartier) et la mairie, qui consent désormais à financer en partie le gardiennage des parkings, auquel elle était au départ violemment opposée («pas de cow boys dans les parkings»). La prise de conscience des problèmes conduit ici à l'élaboration de solutions localisées.

- La plus répandue dans les pratiques est la déconcentration gestionnaire, visant à apporter une réponse rapide et efficace aux petits conflits qui seraient classés sans suite dans la masse des contentieux du Parquet : il s'agit avant tout d'améliorer le fonctionnement et le traitement de la petite délinquance ;

- Plus rare est la territorialisation des politiques pénales, c'est-à-dire l'élaboration d'un traitement spécifique et adapté à une délinquance locale. Elle suppose la connaissance du climat social et des conflits d'un quartier, et la présence sur place du magistrat auquel l'ensemble du contentieux est adressé : il renvoie vers le Parquet les affaires les plus importantes, pour se consacrer au traitement de la petite et moyenne délinquance locale, dont il a une bonne appréciation. Les antennes de justice en semblent la forme la plus aboutie. Il est évident que de telles formes locales de la Justice sont très coûteuses en personnel municipal et juridique, comme en investissement individuel des magistrats. Elles supposent de plus une évolution importante des mentalités et des pratiques⁽³¹⁾. C'est surtout sur cette mobilisation personnelle des magistrats que repose une deuxième forme de territorialisation de la justice, non délocalisée physiquement mais instaurant un rattachement sectoriel du magistrat : les Groupements locaux de traitement de la délinquance.

(31) Les relations entre cette justice décentralisée et les municipalités ne sont pas toujours exemptes de conflits de légitimité, les deuxièmes pouvant être accusées d'empiéter sur le champs des premières.

Un dispositif partenarial opérationnel animé par la justice : le GLTD

À l'initiative du Procureur de la République, les Groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) sont constitués dans le cadre des Plans départementaux de sécurité. Ils ont pour objet de déterminer avec précision le type de délinquance du quartier et les auteurs d'infraction, pour apporter une meilleure réponse en termes de suivi pénal, de lisibilité de l'action de la police et de la justice sur le terrain. Sans financement particulier, le dispositif associe le Parquet, le commissariat, la mairie, l'Éducation nationale, et d'autres acteurs locaux éventuels. Temporaire, et localisé sur une petite échelle (celle d'une cité, d'un quartier), ce dispositif d'urgence vise à renverser une spirale du déclin dans un quartier. Il permet à la justice une appréhension très fine des problèmes, une connaissance des acteurs locaux, et donne une articulation possible entre réponses judiciaires et réponses extra-judiciaires aux conflits quotidiens.

La variété des sites choisis pour l'implantation de tels dispositifs⁽³²⁾ donne à leur contenu même une très forte diversité. La nature de la délinquance (de passage ou locale, plutôt adulte ou plutôt jeune, de trafics ou d'incivilités...), du site (périphérique ou central, enclavé, sur dalle ou en un lieu de passage...), ses conditions socio-démographiques, l'importance du maillage associatif et des volontés de coopération

locales, les personnalités en présence (orientation politique de la municipalité, spécialité du magistrat animant le dispositif)... sont autant de facteurs locaux influant sur le contenu du GLTD.

Une des clefs de la réussite réside dans la désignation de responsables territorialisés, interlocuteurs uniques et bons connaisseurs des acteurs du quartier, au sein des institutions principales. Correspondants au Parquet, responsables des contentieux chez les bailleurs Hlm... cette personnalisation des partenariats est la conséquence comme la limite de la réforme «par le bas» des fonctionnements institutionnels et ne peut reposer uniquement, sauf à rester marginale, sur la mobilisation individuelle des personnels existants. À cet égard, la multiplication des GLTD apparaît difficile, et l'extension géographique de ce type de dispositif opérationnel à travers les Contrats locaux de sécurité requiert sans doute des moyens spécifiques. Une question reste de savoir à quelle échelle territoriale agir. Les expériences de programmes de traitement de la délinquance à l'échelle communale (CCPD, contrats de ville) n'ont pas jusqu'à présent fait la preuve de l'opérationnalité des dispositifs plus décentralisés, à l'échelle de la cité ou du quartier. Les nouveaux Contrats locaux de sécurité tentent à nouveau d'établir une politique communale, voire intercommunale de traitement de la délinquance : il est trop tôt pour en dresser le bilan.

(32) En Seine-Saint-Denis, par exemple, six GLTD ont été lancés en 1996 à Sevran, Stains, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine et Bobigny.

*La nécessité
du recours à la médiation
dans les quartiers défavorisés
est inquiétante.
C'est le signe
d'une incapacité chronique
des sociétés locales
à réguler d'elles mêmes
leurs conflits quotidiens.*

D. Gégouff/Médiathèque Iaurif



Un traitement localisé et gradué de la violence urbaine

L'évolution des dispositifs de traitement de la délinquance dans la politique de la ville montre une lente diffusion des principes Bonnemaison : pragmatisme d'une approche liant prévention et répression, territorialisation de l'action permettant la mise en œuvre de partenariats locaux. La reconnaissance d'une aggravation des phénomènes de violence urbaine, du nécessaire traitement de la petite et moyenne délinquance, du lien entre sentiment d'insécurité et insécurité réelle (par la montée du sentiment d'impunité et de son envers, le sentiment d'abandon et de disparition du contrôle public et social de l'espace), ont conduit au décloisonnement certain des institutions. Le partenariat des acteurs traditionnels de la politique de la ville





P.Thiot/Médiathèque laurif

avec la police semble acquis dans les pratiques ; c'est encore peu le cas avec la justice.

De l'appel de Gilbert Bonnemaïson à une politique de «prévention, répression, solidarité» ne subsistent cependant que les deux premiers termes. L'idée de solidarité, c'est-à-dire la projection dans un futur commun, fondement d'un traitement à long terme de la délinquance, a disparu³³.

L'urgence sociale et le traitement pragmatique des violences urbaines conduisent à la mise en place informelle de «cellules permanentes de crise» à la gestion quotidienne et réactive, assurant tant bien que mal la paix sociale par le traitement micro-local des conflits de voisinage. Le dispositif récent des groupements locaux de traitement de la délinquance en est une illustration exemplaire.

À cet égard, la nécessité croissante du recours à une médiation dans les quartiers défavorisés ne laisse pas d'être inquiétante. C'est le signe d'une incapacité chronique des sociétés locales à réguler d'elles-mêmes leurs conflits quotidiens, trop vite envenimés. Le détour par une

instance tierce (police, justice mais aussi bailleurs ou établissements scolaires), en lieu et place du rapport immédiat de voisinage (voire de ménage), est alors requis pour rétablir la tranquillité publique et privée, même si la dégénérescence des conflits de cohabitation est moins liée à la rupture de la communication qu'à la dégradation des conditions sociales.

La réponse aux violences urbaines repose ainsi surtout sur la gestion locale, la mobilisation des acteurs institutionnels et le maillage par un tissu associatif dynamique. La territorialisation des institutions, en particulier judiciaire, instaurant des partenariats locaux fonctionnels semble alors nécessaire au travail de «déménagement social» et de traitement gradué de ces violences quotidiennes. Elle permet d'élaborer des réponses différenciées, comme l'est la gravité des incivilités, au lieu d'y apporter une sanction uniquement répressive et disproportionnée, une fois constatée la continuité entre la pérennisation d'une petite délinquance quotidienne et le dérapage dans le «mon-droit».

C'est toute l'ambiguïté de la notion d'incivilité : en soulignant cette continuité (entre la vitre brisée et l'agression, entre le vol à l'étalage et l'émeute), en montrant le caractère nécessaire d'une réponse institutionnelle à ces attaques quotidiennes de l'ordre social, elle invite aussi dangereusement au traitement unique d'infractions qui ne présentent pas la même gravité, ni ne requièrent le même type de réponse judiciaire. La lourdeur d'une procédure traditionnelle systématique pour lutter contre la petite et moyenne délinquance peut devenir inquiétante, comme nous le rappellent les excès américains dans leur traitement maximaliste des incivilités de tout niveau.



S. Viney/laurif

(33) Comme le soulignent C. Dourlens et P.A. Vidal-Naquet «L'autorité comme prestation : la justice et la police dans la politique de la ville» Cerpe, 1993.

Town planning policy and urban violence

Claire Bénit
laurif

In our highly urbanised societies, it could be argued that all violence is urban...

The old idea that the town produces a specific kind of violence is tenacious: the accusations or fantasies about a 'criminogenic town' suggest a kind of violence which is urban both in nature and localisation. The recent media coverage of its most extreme expressions (arson, rioting and pillaging in the so-called 'sensitive' areas) emphasises the mass effect, an urban phenomenon par excellence since the town is the area of high concentration and density. The characterisation of this violence as 'urban' makes it almost natural to deal with it specifically as part of town planning policy... In this respect one can only underline the striking parallel between the waves of urban violence and the successive revivals of town planning policy. Rather than making a wider analysis of urban violence in terms of its causes, the perpetrators or the specific places where it occurs, we will examine, through several case studies, attempts to deal with it using measures taken locally and elaborated in the context of town planning policy.

The necessity to be operational has largely shaped the tools put in place in these so-called sensitive areas. Their multiplicity indicates their limits, and the changes in these tools over time is evidence of a redefinition of the 'responses to violence' based on the progressive introduction of a territory-based police and judiciary.

Without going as far as hypothesising that towns breed crime, one can argue that violence, which is the symptom of a wider socio-economic crisis, engenders psychological and social problems which can have different aspects in the town and the country.

Although both are subject to similar socio-economic difficulties, the response in the towns is one of 'hatred' and revolt whereas in the countryside a feeling of self-deprecation and fatalism prevails... Over the last decade, this urban violence, defined as a petty and minor delinquency that is collective, open, provocative and destructive, is not something which affects the entire urban area: the specta-

cular urban riots are all the more self-destructive in that they don't directly affect the rich areas'...

In reality, urban violence takes two main forms: it is often perpetrated by groups of young people from the (sometimes distant) suburbs, who head for the central and urban areas such as town centres, shopping centres and public transport that don't exist in their own estates. However, this violence mainly occurs in the underprivileged districts, particularly in the shape of hostility toward the institutions, which has a more everyday and latent character. Specific and local ways to prevent and deal with delinquency have been put in place in these underprivileged areas in the suburbs, which are the main areas where revolts begin and the favoured places for the expression of urban violence. Town planning policy has been particularly useful as a vehicle for working out pragmatic solutions that can be used locally to combat this violence which, although reflecting wider social problems, remains confined to underprivileged areas in its expression.

The increase in urban violence is a widely-shared cause for concern, stimulated by the fantasy of a multiplication of 'lawless zones' or the 'invasion of the town by barbarians' fostered by the media. Although media exposure plays a certain role in contributing to urban violence (in the long term by stigmatising the underprivileged areas, and in the short term by an intensification effect) it also contributes to making politicians aware, both at the national and the local level, of what has become a 'problem of society'. This is shown by the very fact that the measures for dealing with violence have been incorporated into town planning policy: a shift occurred during the 1980's from measures for dealing with 'delinquency' (which implied targeting measures to delinquents or potential delinquents) to measures dealing with 'insecurity' (the symptom of a more general problem, expressed by an increasing distrust of institutions and the law).

The rise in incivility and delinquency

To what extent is urban violence on the increase and what kind of violence is it? The excesses of the media in their search for sensationalist stories and the shift in the political debate to the subject of security, instigated by the far right, should make us wary of this scaremongering.

At the same time, the hunt for a spectacular news item and the development of a feeling of insecurity participate fully in aggravating the violence itself. Clearly now is not the time to deny that the problem exists: the recurrence of urban riots since the beginning of the 1980's and the urgent requirement for political action to be taken in the underprivileged areas, which has been clearly recognised by all those concerned locally, have made security a concern shared by politicians of all the major parties. Although official statistics show that delinquency has been on the decline for the past few years, this is principally a consequence of a poor understanding on the part of statisticians, the police and the judiciary of this new form of urban violence. It is composed essentially of petty and minor delinquency, which are grouped under the vague heading of 'incivility'. This incivility is largely

unaccounted for by standard statistical methods, not so much because they fall short of criminal law jurisdiction (most are minor violations of the law or misdemeanours'), as because they reflect the difficulty of the people involved (civil society, the institutional bodies, the police and the judiciary) to come up with appropriate measures.

Nevertheless, some statistics do show a perceptible increase in urban violence. Those obtained by the Home Office (ministère de l'Intérieur) show a clear increase in damage and destruction of property since the end of the 1980's, together with a worrying rise in juvenile delinquency. The more specialised statistics obtained by the French Special Branch indicate a strong increase in what they define as 'urban violence' (where urban riots are but the highest degree of a daily violence in the underprivileged areas) since the beginning of the 1990's. Finally, those authorities locally involved in dealing with underprivileged areas increasingly have data on the changes in violence which directly affect them (cost of repairing damaged equipment, number of assaults on representatives of their institution—often the first targets...). These data confirm at a local and a sector-based level this increase in urban violence and the increasingly young age of the perpetrators of the offences.

Although for a long-time ignored, the multiplication of incivilities has now forced them to be taken into account in public policy making, and for the criteria establishing the seriousness of incivility to be reversed with regard to their effects on disturbing the peace. Clearly visible in the townscape (appropriation of the territory by groups, marking it with graffiti,

(1) This is nothing exceptional: riots of the 'poor against the poor' are the rule, whether it be in American or South-African towns, where the social, economic and racial opposition had for a long time a much more openly political nature.

(2) Between 'the temptation to export and resistance to intrusion' (in French) (André Massot).

(3) J.P. Garnier here underlines the importance of fear of social disintegration (fantasised or real) in cementing 'liberal civilisation' and in encouraging the setting up of corrective mechanisms (Barbarians in the housing estates: from the tyranny of the market to urban violence (in French), Flammarion, 1996).

(4) P. Estèbe, 'The police, the judiciary and local council policy: from antagonism to the contract. An assessment of the Communal Councils for the Prevention of Delinquency (Conseils communaux de prévention de la délinquance)' (in French), in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 2nd quarter 1994.

(5) The Home Office (ministère de l'Intérieur) publishes each year in La documentation française a report on the different aspects of criminality and delinquency observed in France, based on the statistics of the judicial police. For a more in-depth analysis see C. Bénit, Town-planning policy and urban violence, an Iaurif study, May 1998.

(6) Criminal law distinguishes three degrees of violation of the law which fall under the category of, in increasing order of seriousness, misdemeanour, offence and crime.

(7) L. Bui-Frong, 'The resurgence of violence in France' (in French), in Futuribles, n°206, February 1996.

(8) The education authorities of Seine-Saint-Denis have therefore set up a study group to look into violence in schools following the repeated 'incidents' that occurred in schools at the beginning of the 1990's and which were well-covered by the media.

and damage to property), signifying that public and social control over the area has been abandoned, the destabilisation and the defacing of public areas reflect not only the disintegration of social bonds but is also the basis for the 'feeling of insecurity', and a chronic degradation of social peace. The concern that action should be taken in these destabilised and defaced spaces and that aid should be targeted to underprivileged areas mean that town planning is in the front line for elaborating 'responses to violence'.

Town planning policy: responses to violence?

The Peyrefitte commission was thus set up following the events of the 'hot summer' of 1976 in order to define the complex constituents of this phenomenon and to recommend appropriate action. The Peyrefitte report⁹ was the first to deal specifically with urban violence, emphasise the 'criminogenic' nature of the town and recommend that a local response be sought through the creation of departmental committees.

It was also urban violence in the Minguettes that led to the advent of town planning policy in 1981: the founding reports by Hubert Dubedout, Gilbert Bonnemaïson and Bertrand Schwartz signal the concern that social and urban problems be dealt with as part of town planning policy. The Bonnemaïson report also underlined the necessity to deal with urban delinquency as such (and not just as a symptom of a social and urban crisis), of taking action locally, under the auspices of the mayors working within the framework of Communal Committees for the Prevention of Delinquency. The riots in Vaulx-en-Velin at the beginning of the 1990's once again provoked changes in town planning policy. A Ministry for the Town (Ministère de la Ville) was created, specific measures centred around the police were put in place (such as the Local Security Plans—Plans Locaux de Sécurité—which were part of a plan of action for security developed by the minister at that time, Paul Quilès). Following the same logic, the urban riots at the end of 1997 led to the predicated resurrection of the Ministry for the Town and the establishment of Local Contracts for Security, initiated by Jean-Pierre Chevènement.

This use of town planning policy as a forum for defining measures to cope with the wave of urban riots was first and foremost the result of pressure from the media: the only possible way to respond to violence whose spectacular nature is amplified by the media is with spectacular means, using the sick and pathogenic town as a scapegoat. Often, indeed, those responsible for the urban disturbances assimilated this idea, arguing that violence was necessary to make the administration take notice of them and to provoke a reaction¹⁰, in this way resembling more the urban violence of the past which had a more openly dissenting and political nature. It is also the expression of the displacement toward the urban domain of economic and social problems that no one knows how to solve¹¹. Finally, it is testimony to the search for local and quick solutions to the daily difficulties encountered by the inhabitants of the underprivileged districts, a task for which town-planning policy seems to be best equipped.

Putting an end to the policy of 'prevention at all cost'

The implementation of a prevention of delinquency policy as part of town planning policy is not without its difficulties—given the strongly opposed views of those traditionally in favour of repression and those who prefer prevention¹². The opposition is of course partisan, but also institutional, between those of the repressive tradition (such as the police and the judiciary) and those whose role is more one of prevention (as is the case for most of those involved in the educational and social policy of the town). Gilbert Bonnemaïson tried to go beyond these divisions in a report which was first and foremost marked by its refusal to be hemmed in by a partisan debate¹³. Delinquency is a reality which has to be confronted on a daily basis, applying a pragmatism that is not swamped in the search for complex causes of violence but instead mobilises those involved at grass-roots level. It is therefore an appeal to act locally with a mixture of prevention, repression and solidarity, involving all of the people concerned locally in the Communal Councils for the Prevention of Delinquency¹⁴ under the auspices of the mayor. The aim of these councils is to institute a dialogue and an exchange of information between practitioners rather than to define an operational programme: this is undoubtedly one of their limitations.

Most of those involved agree that the Communal Councils for the Prevention of Delinquency (CCPD) have been a relative failure¹⁵. They were in fact quickly trivialised in the form of twice-yearly 'ritual meetings' marked by the absence of many who were supposed to be involved—or of 'registration chambers' for state subsidies (the Contracts for Preventative Action, starting from 1985) for one-off social activities. The main reason for this failure lies with the lack of involvement of the various actors: very little involvement of the police and the judiciary, whose mode of action and the manner in which they function changed little and whose presence was often simply for information purposes (when they were not placed in the position of the accused by local councillors). The mayors were also lacking in commitment and they often looked outside the CCPD for a more obvious promotion of their political action in security matters. These elements contributed to the uncoupling of repression and prevention, to the gradual shift of the Councils toward a 'prevention at all costs' policy, and even to the dispersal of preventive measures in general and diffuse social activities.

This dissociation—with prevention part of, and repression excluded from town planning policy—was accentuated with the creation of the contracts for the town. Although dealing in name both with prevention of delinquency and the fight against insecurity, the main priorities of the circular of May 1994¹⁶ were principally concerned with prevention: reinforcing parental authority, prevention of drug addiction, averting second offences, improving the information and help available to victims and improving security in specific areas. Moreover, by insisting that the prevention of delinquency be included in the contracts for the town and on the elaboration of

prevention strategies at the level of the town, the circular often led to a de facto sprinkling of the available funds and a disintegration of the specific action for the prevention of delinquency (notably those of the Preventative Action Contracts), which was reduced to the standard support for associative action¹⁷.

The Pact for Revitalising the Town (Pacte de relance de la Ville) reintroduced a more repressive constituent, besides that of the prevention of delinquency, with the declared aim of 'restoring public order'. Without creating a specific plan of action, it made an inventory of the measures already utilised and encouraged their use to be extended:

- Community policing and the number of police (provided for in the programme-law of 21 January 1995) to be strengthened;

(9) A. Peyrefitte, Responses to violence, La Documentation Française, 1977.

(10) H. Dubedout, 'Together let's rebuild the town', La Documentation Française, 1983; G. Bonnemaïson, 'Fighting delinquency with prevention, repression and solidarity', La Documentation Française, 1983; B. Schwartz, 'The professional and social integration of young people in difficulty', La Documentation française, 1981.

(11) See the interesting documentary on this subject by B. Tavernier, 'On the other side of the ring road' (De l'autre côté du périph'), 1997, about the town of Montreuil.

(12) J.P. Garnier talks in a more radical way about the 'urbanisation of the class struggle' (see footnote 3 ref. 1996): he deals with the question of 'localising' the crisis to avoid tackling the more widespread problems of a society which is not able to curb chronic structural unemployment.

(13) Which is shown even today by the inventiveness of the circumlocution that is used to describe urban violence and the measures taken to deal with it in town planning policy... Examples of the terms used are 'producing security', 'public tranquillity', and even 'restoring public peace' (Pact for Revitalising the Town—Pacte de Relance pour la Ville, 1996).

(14) The simple fact of dealing with delinquency in the radicalised context of the end of the 1970's is an indicator of this. The Peyrefitte report on violence was indeed followed by a series of laws that strengthened the repressive arsenal (including the famous law of 2 February 1981 called 'Security and Liberty') around which political opposition crystallised...

(15) Their creation followed that of the CNPD (National Council for the Prevention of Delinquency) by the decree of the 8 June 1983; and that of the CCPD the following year. In 1997 there were roughly 850 CCPD.

(16) P. Estèbe, 'The police, the judiciary and local council policy: from antagonism to the contract. An assessment of the Communal Councils for the Prevention of Delinquency (Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance)', in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 2nd quarter 1994.

(17) Circular of 19 May 1994 relative to the prevention of delinquency policy and the fight against insecurity in towns...

(18) The example of Montreuil illustrates this shift, which was the pretext for reducing the funding available for the prevention of delinquency. The 650 000F (approx. £65 000)/year allocated to the town as part of the Action for Prevention Contracts became a state subsidy of 1,165 MF (approx. £116 500) for the contract for the town in 1996, of which only 80 000F (about £8 000) was set aside for prevention.

- The national service contingent posted to the towns in associations, local missions and schools to be increased ...
- The development of a community judiciary (Institutions for Justice and Law (Maisons de la Justice et du Droit), Local Groups for dealing with Delinquency) and a real-time justice to be encouraged;
- Encouragement for the generalisation of action plans for the prevention of violence in schools, with the help of collaboration between the police, the judiciary and teachers, which was set up in certain departments.

In trying to avoid the 'prevention at all cost' policy, the Pact for Revitalising the Town came up against its limitations, sometimes limiting itself to encouraging measures which were the domain of the Home Office, the Ministry of Justice and the Ministry of Education rather than town planning policy. Nevertheless, the desire to 'restore public order' (the second aim of the Pact for Revitalising the Town, after the creation of activities and jobs) signalled a return to the first principles, set forth by Gilbert Bonnemaison, of interdependence between prevention and repression in town planning policy. Although joint action was not taken by the Communal Councils for the Prevention of Delinquency, which developed measures that were too exclusively preventive, local measures taken to safeguard security were implemented thanks to agreements involving the police and to a lesser degree the judiciary.

This redefinition of policies around more repressive measures was accompanied by a departmentalisation of the town planning policy on security. From now on the prefect, more than the mayor, would manage local security policies: the value of the role played by the departmental councils for the prevention of delinquency was reasserted¹⁹. The prefects had to elaborate Departmental Security Plans, which would constitute the framework for most of the local inter-institutional agreements.

The Local Security Plans²⁰ also contributed to this departmentalisation of state intervention in matters of security. These were contracts between the mayors and the prefects with three declared objectives: to increase police presence on the public highway, establish a 'community police' and institute a genuine partnership between the police and the town council.

The Local Security Plan lightened the administrative tasks of the police and this released more staff, in particular for community policing; however this was only true within certain limits and at the cost of a heavy increase in responsibilities for the municipality. The plan of action had the merit of instituting a dialogue between the police and the municipality but its actions may appear to be limited, particularly since the plan is still very centred around the police and not very open to the other partners.

The Local Security Plan tried to amend this point (circular of 28 October 1997) by involving more directly the judiciary in the elaboration of a local policy for dealing with delinquency. The contracts were indeed to be elaborated jointly by the prefect, the prosecutor in the courts of first instance and the mayor. They emphasised the need to place judicial

action in the context of a territory: the designation of permanent representatives in the Public Prosecutor's Office, support for the creation of institutes for justice and law (Maisons de la Justice et du Droit) and local groups for dealing with delinquency. The other local participants were invited to collaborate in the elaboration of the contract, particularly teachers' representatives, council flat lessors and public transport companies that could benefit from local job creation (assistant security guards, local social arbitration agents) and youth-scheme jobs (Emplois Jeunes) organised by the government to reinforce their preventive action.

The integration of associations and the government

The support for local associations is a standard but essential part of town planning policy measures for dealing with delinquency. The associations fulfil an arbitration role, which is becoming more and more important in settling all kinds of disputes. During the small conflicts of daily life, the associations do indeed attempt to remedy the multiple processes involved in the erosion of local relations, manifest in the chronic incapacity of these fragile societies to handle these things themselves. This arbitration between individuals and institutions can also be provided by accompanying people in their dealings with the administration, in negotiations with institutions and by advising them and directing them to the appropriate social services.

Reinforcing the bonds between the inhabitants, re-establishing an access to the institutions and asserting the presence of the state to provide a structure to these areas are also the issues of the political decentralisation toward the districts: the creation of community centres (Maisons de Quartier), assigning deputy mayors a district for which they are responsible and encouraging the community councils to contribute to the multiplication of relays between the residents and the authorities. Clearly the renewal of this kind of state intervention has its limits. Local democracy often only concerns the militant microcosm that already exists²¹; and the risk of withdrawal (the multiplication of barriers, the privatisation of space) and calls for massive repression are often favoured by an approach focused on short-term interests of the residents. However these reserves should take nothing away from the importance of associations and decentralised institutional relays in providing a structure for life in these areas and preventing violence.

The role of the institutions

Arbitration is also dealt with by the grass-roots institutional actors present. Indeed the teachers and the council flat lessors have declared that they are the 'last bastion of the public utilities', and even 'the fire-fighters of society's burning problems'. Their function does actually have a certain ambiguity: do they only represent the legitimate devolution of the authorities, whose presence in the underprivileged districts is more than ever necessary²²; or

a delegation of power and a transfer of responsibility²³? In fact, their daily involvement goes way beyond a simple management of the specific service they represent, a task which has been transformed or even compromised by the rise in urban violence: working in emergency situations, the day by day management of the conflicts and difficulties that arise, and short-term measures that are continuously renewed often require a knowledge of all aspects of life in the communities.

Conflicts are resolved first and foremost within the institutions themselves, which have specific internal rules. Thanks to their integration within the local communities, they can hope to find an amicable solution to disputes or resolve them with an internal sanction (which for a school for example can go from a warning to the parents to disciplinary measures and temporary or permanent exclusion²⁴).

However resolving disputes internally quickly attains its limitations, particularly in the context of increasing urban and school violence and the development of 'incivilities' as a widespread social phenomenon to which no-one has really found an answer. In extreme cases it leads to the exclusion of the troublemaker at fault in the dispute. However exclusion often only exports the difficulty and aggravates the social disaffiliation: exclusion from the council flat undoubtedly favours the concentration of the

(19) The circular from the junior minister for the town of 23 December 1992. See J.-J. Gleizal, 'The state, the local authorities and security: concepts and policies' (in French) in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, second quarter 1994.

(20) Instituted by the circular of the Home Office (ministère de l'Intérieur) of 13 May 1992 relative to the local security plans (P.L.S.). Followed in 1993 by the departmental security plans, the P.L.S. were obligatory for the prefects of the 27 most urbanised departments. 300 P.L.S. have been signed since 1992.

(21) As stated by someone who is directly involved with and knows the situation in the town of Montreuil: "The community centres, tenants' associations and parents-teacher associations always involve the same militant microcosm (...) We still have 'the rich' on one side and 'the scum' on the other ...". 'The rich' is also the nickname given by the young people of the town to a condominium (as shown by the work of the anthropologist Arlindo Stephani): a left-over of the social mixing policy imposed in the 1970's.

(22) The presence of the public utilities institutions in the underprivileged districts is one of the major differences with North American ghettos. See L. Wacquant, 'Killing the myth of the 'ghetto towns': the differences between France and the United States', in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°52, 1992.

(23) The number of circulars and laws that delegate the responsibility for law and order to these decentralised institutions, such as the orientation and programming law on security (21 January 1995), have grown in number.

(24) Certain establishments, using as their model the legal arbitration system, have introduced the notion of repair into their disciplinary measures. See Inspection Académique de Seine-Saint-Denis, Policy for the prevention of violence at school in Seine-Saint-Denis: assessment of the school year 1996-1997.

most underprivileged in run-down private housing; exclusion from school heightens social marginalization... Turning to the police and the judiciary to deal with this petty and minor delinquency has therefore become a widespread practice, often indeed on the fringes of town planning policy as such, even if the spirit of a collaborative local action is still definitely present. So, there is a multiplication of bilateral agreements with the police, the council flat lessors, public transport agents, schools and sometimes even the judiciary.

The integration of the police and the judiciary at the heart of town planning policy

The development of these partnerships is the major issue of the decision taken to devolve the police and the judiciary, encouraged by town planning policies since the beginning of the 1990's. The police and judicial institutions only became involved later in the 'policy for the town' plan of action devoted to delinquency. Their involvement in the district development policies and the prevention of delinquency was first and foremost intended to make the approach first initiated by Gilbert Bonnemaïson more operational. However it was also a sign of a profound change in security policy, reflecting a 'euphemized repression'⁽²⁵⁾ which has become widespread since the end of the 1980's.

The idea of a community police force does not simply designate a police force that is closer to the population, but also the attention paid by the police to the problems of the local society and its capacity to cope with them. This policy took shape at the national level in 1992 with the plan of action for law and order presented by the Home Office⁽²⁶⁾, which favoured increasing the number of police agents in the streets (in particular by diverting them from administrative tasks, which would be taken care of by administration workers named as part of this plan, or by the municipalities in the context of the Local Security Plan). This policy was continuously reaffirmed in the programming law on security of 1995⁽²⁷⁾ and by the circular relative to the Local Security Contracts of 1997. This desire to augment the visibility of the police presence and to show their concern about local security requirements took three forms:

- The improvement in dealing with the public required a major effort, particularly since 60 to 70% of incoming calls were not for police business. The creation of reception areas in police stations, the computerisation of the daybooks and providing staff (enlisted soldiers, assistant security guards...) for the complaints service all contributed to this concern to react to the 'social crisis'.
- The desire to improve the relations with 'the young people', or the potentially delinquent public, led to the development of prevention constituents in police activities. Urban prevention units, leisure centres for the young (CLJ—Centres de Loisirs pour la Jeunesse)... gave the police a better knowledge of the local context, the possibility to dialogue with little known actors of local society and made them more efficient over the long term. It is always difficult to prove the efficiency of

preventive measures which remain on the fringes of an institution whose vocation is rather one of repression but several local evaluations have shown this policy to be of relevance⁽²⁸⁾.

- However it is especially community policing which is recommended at every possible opportunity in the various plans of action of town-planning policy. The Local Security Plan and the Local Security Contracts call for a stronger police presence in the sensitive zones and at crucial times, particularly by opening police stations at night and at the week-end in sensitive districts, something which can only be envisaged if the number of police officers is increased, which is also a decision about the kind of society we wish to live in. The development of 'jobs in the security sector' is revealing in this respect. Increased security in public areas, particularly through a stronger presence of the police force or representatives of the institutions, is a growing tendency which can be seen in the rising use of security companies (especially in shopping centres) and security agents ('Agents d'Ambiance') in public transport. Indeed, the circular on the Local Security Contracts encourages this tendency since it mobilises two kinds of occupations in the fight against insecurity.
- The 35 000 'community service jobs' created by the government to reinforce security: assistant security guards attached to the national police (8 025 to be recruited who will in fact replace the conscripts called up for national service, which is set to disappear), and local social arbitration agents offered to the local communities, council flat lessors and public transport agents, who will be used to back up the police.
- Some of the 300 000 youth-scheme jobs might also contribute to 're-establishing a feeling of security', whether it be teachers' assistants in the education system (their role is still quite vague, somewhere between surveillance and supervision) or jobs in associations for providing help to victims, criminal arbitration and a socio-educational judicial control.

These jobs have existed for too short a time to be evaluated. It is worth mentioning that several local groups have expressed certain reserves about the uncertain future of these training schemes which, except in the police and schools, are 'mutualised': the young are often hired by an agency to fill the needs formulated by each institution. But can these undefined community-policing jobs be invented and appropriated by inexperienced young people? Finally, they are sometimes a response to real needs in existing professions: a lack of teachers, librarians, caretakers, community policemen...

Is community justice possible?

So, most of those involved recognise that the partnership with the police works well. By contrast, the fact that the judiciary is far from the communities has often been criticised as an obstacle to dealing with delinquency locally. The perception of the gravity of local cases by the public prosecutor's office is still too rare. The frequent absence of

any judicial follow-up in cases where the symbolic nature of the offence is combined with its criminal character⁽²⁹⁾ undeniably favours the spread of a feeling of impunity, particularly at school where the exemplary nature of punishment is important in dealing with incivilities. The development of a community judiciary has indeed been slower since, unlike the police, it is not physically anchored in the community. Although slowed down by institutional resistance, it nevertheless appears to be required more and more in evaluating the gravity of offences (both in themselves and also according to the degree to which they disturb local law and order) and in the search for a middle of the road approach between the unsatisfactory solution of dropping the case and the standard legal proceedings which are often too severe for this kind of misdemeanour.

However there is a great variety of judicial responses to petty and minor delinquency: arbitration, from closing the case under certain pre-conditions (which can be repairing the damage done, not repeating the offence, forbidding the delinquent from going to certain places or after certain hours, community work...), to the traditional repressive measures. These measures, which are subtly graded and adapted to each situation—a contrast with heavy-handedness and the lapidary designation of 'guilty parties'—requires a high level of supervision to be efficient, both in their elaboration and their follow-up. They are rarely put into practice due to a lack of resources (a lack of teachers in the Protection Judiciaire de la Jeunesse—Judicial Protection of the Young—has just been underlined in a recent report⁽³⁰⁾ and a genuine collaboration between the judiciary and those involved locally (necessary, for example, for providing community work).

(25) C. Dourlens' expression. P. Vidal-Naquet (ref. prev. quoted), 1993.

(26) The plan of action for security of the 13 May 1992 provided in particular for the creation of 1 000 administration jobs that would allow the same number of policemen to be affected to the public highway, the allocation of 1 000 additional auxiliary police officers and the reinforcement of the urban police forces by the CRS (the state security police).

(27) The orientation and programming law of 21 January 1995 on security provides that a permanent authorisation of entry into shared areas of buildings may be negotiated with the municipal authorities and the council flat lessors.

(28) The importance of the action of the Urban Prevention Unit in restoring a long-lasting peace in the communities and even defusing potentially serious conflicts in DSU-listed districts in Marseilles has been shown by the work of C. Dourlens and P. Vidal-Naquet, ref. cited above, 1993.

(29) For example, the case of the physical assault of the caretaker of a council flat tower block in the Val d'Oise area was closed because of the 'inopportune'ness of the prosecution', and that of the principal of a high school who was assaulted by three juveniles who were only given a weak punishment several weeks after the offence...

(30) C. Lazergues and J.P. Balduyck are the authors of an interdepartmental report on preventing and dealing with juvenile delinquents, quoted by Le Monde, 18 April 1998.

Attempts to institute this kind of 'community judiciary' are highly varied: permanently devolved structures, such as judicial agencies and 'law shops' (their mission being to regulate social conflicts and to provide access to legal services), the Maisons de la Justice et du Droit—Justice and Law Houses—(which has a more regalian mission to re-establish law and order in 'lawless' zones) and the local offices of the judiciary (an attempt to set up a territory-based criminal policy). There are also attempts to institute different kinds of community judiciary that are more supple and less perennial, such as the Local Groups for the Prevention of Delinquency, and the specific policies of the prosecutor's office (designation of a guardian, dealing with an affair in real time). The idea of a community judiciary in reality follows two kinds of logic:

- The most widespread in practice is a decentralised management which aims to provide a quick and efficient response to small disputes which would otherwise be lost in the mass of litigation in the prosecutor's office and never be pursued: the idea is above all to improve the way in which petty delinquency is dealt with

- A territory-based criminal policy i.e. the elaboration of specific measures adapted for dealing with local delinquency, is rarer. It requires a knowledge of the social climate and the conflicts within the district, and the presence of a magistrate who deals with all of the litigation: he sends the more serious affairs to the prosecutor's office and devotes himself to dealing with local petty and minor delinquency, of which he has a good knowledge. The local offices of the judiciary would appear to have been those forms developed with the most success. It is clear that such locally implanted branches of the judiciary are very costly in terms of municipal and legal staff and in the individual contribution of the magistrates. Moreover, it presupposes a radical change in mentalities and practices³¹. The individual mobilisation of the magistrates is the bedrock for the second kind of territory-based judiciary, which is not physically decentralised but institutes a sector-based activity for magistrates: the Local Groups for Dealing with Delinquency (Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance—GLTD).

An operational partnership under the auspices of the judiciary: the GLTD

The GLTD were set up in the context of Departmental Security Plans on the initiative of the prosecutor of the courts of first instance. Their aim was to determine precisely the type of delinquency that occurs in the districts and who was responsible for the offences in order to provide a better response in terms of the penal follow-up, the clarity of both police and judicial action within the communities. Although it doesn't dispose of special financing, the system involves the prosecutor's office, the town hall, the Ministry of Education and possibly other groups in the community. It is a crisis plan of action, which is temporary, local and small-scale, within an estate or a district, and aims to reverse the spiralling decline of this area. It gives the judiciary a very fine-tuned understanding of the problems, a knowled-

ge of the groups involved in the community life and administration and provides a possible articulation between legal and extralegal responses to daily conflicts.

The variety of sites chosen to set up this kind of system³² gave a substantial diversity to their content. The kind of delinquency (passing or local, rather adult or juvenile, trafficking or incivilities...), the site (peripheral or central, limited to a block or in a busy place...), the social and demographic conditions, the importance of the network of associations and the local willingness to cooperate, the personalities present (political leanings of the municipality, speciality of the magistrate who is in charge of the system) are all local factors that influence the content of the GLTD.

One of the keys to success lies in the designation, within the main institutions, of community-based officials who would be the sole representative of their institution and would have a good knowledge of the people in the district. A corresponding official at the prosecutor's office, in charge of dealing with disputes with the council flat lessors... this personalization of the collaboration is both the consequence and the limitation of the reform 'from the bottom up' of the institutions and, unless it is to remain marginal, cannot be based solely on the mobilisation of individual members of the staff already in place. In this respect, the multiplication of GLTDs will not be easy and the geographical extension of this kind of operational system via the Local Security Contracts will undoubtedly require specific financing. There is still a question mark over the size of territory on which the measures should be applied. Experience acquired through the programmes for dealing with delinquency at the level of the town (CCPD, contracts for the town) has as yet to show that they are as operational as the more decentralised systems at the level of the housing estate or the district. The new Local Security Contracts are a new attempt to establish a policy in the towns or even between towns for dealing with delinquency, although it is still too early to make an assessment.

A local and graduated method for dealing with urban violence

The change in the measures taken to deal with delinquency in town-planning policy shows that there has been a slow diffusion of the ideas of Bonnemaison: the pragmatism of an approach which combines prevention and repression together with community-based action which allows local partnerships to be formed. The recognition that the phenomena of urban violence have been exacerbated, of the necessity to deal with petty and minor delinquency, of the link between the feeling of insecurity and real insecurity (with the increased feeling of impunity and its corollary, the feeling of being abandoned and the disappearance of law and order from public areas), have led to a certain opening up of the institutions. The partnership between those traditionally involved in town-planning policy and the police seems to be established in practice; this is not often the case with the judiciary.

However, from Gilbert Bonnemaison's call for a policy of 'prevention, repression and solidarity' only the first two

terms remain. The idea of solidarity i.e. the projection into a common future, which is the foundation stone for dealing with delinquency, has disappeared³³. The social crisis and the pragmatic measures taken to cope with urban violence have led to informal 'permanent crisis units' being set up that are managed on a daily and reactive basis, and which maintain the peace as best they can by dealing with neighbourhood disputes at the micro-level. The recent measures put in place by local groups for the prevention of delinquency are an exemplary illustration.

In this respect, the growing requirement for a recourse to arbitration in the underprivileged districts is extremely worrying. It is a sign of the chronic incapacity of local communities to resolve their own daily disputes, which quickly become inflamed. The detour via third-party authorities (the police, the judiciary and also the lessors or schools) instead of directly resolving the problem within the community (or even the household) then becomes necessary to restore public and private order, even if the degeneracy of disputes within the household is less related to a breakdown in communication than to a degradation in the social conditions.

The response to urban violence lies in particular with a local management, mobilisation of the institutions concerned and forming networks using the drive and energy of local associations. Linking the institutions, and in particular the judiciary, to a territory and instituting local and functional partnerships now seems necessary for 'social mine clearing' and providing graduated measures to fight against this daily violence. Once the durable continuity between daily petty delinquency and the slide into 'lawlessness' has been noted, different responses could then be elaborated that would be proportional to the graduated scale of incivilities, instead of using solely repressive and disproportionately harsh punishment.

The notion of incivility is highly ambiguous: by emphasising this continuity (between the broken window and assault, between shop-lifting and rioting), by showing that the institutions must respond to these daily assaults on social order, there is also the danger that this may lead to block measures being taken to deal with offences which are not all serious nor require the same kind of judicial response. The cumbersome nature of the traditional systematic procedure for dealing with petty and minor delinquency may become a worry, as the American excesses with their maximalist measures for dealing with all kinds of incivility remind us.

(31) The relations between this decentralised justice and the municipal authorities are not always free of conflicts over legitimacy, since the latter may be accused of trespassing on the territory of the former.

(32) In Seine-Saint-Denis, for example, six GLTD were created in 1996 in Sevran, Stains, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine and Bobigny.

(33) As underlined C. Dourbens and P.A. Vidal-Naquet in "the authority as a service: judiciary and police in town planning policy" (*L'autorité comme prestation: la justice et la police dans la politique de la ville*) - Cerpe, 1993.

La RATP, partenaire de la politique de la ville

Michel Blaise

Chargé de mission à la politique de la ville
Département du développement

Edith Heurgon

Responsable de la mission prospective
RATP

Entreprise de transport public, la RATP remplit une fonction d'intégration et d'insertion en rendant la ville accessible à tous. Entreprise de service public, elle est sensible au risque de dégradation des conditions de l'exercice de sa mission, lié à la montée du chômage et des exclusions. Partenaire des pouvoirs publics et des collectivités locales, acteur de la vie urbaine, elle souhaite apporter sa contribution à l'amélioration de la qualité de la vie en ville, à la création de nouveaux emplois pour les jeunes et au développement durable des territoires urbains.

Aujourd'hui, l'exercice du service public se trouve fragilisé ; les mesures engagées par divers partenaires atteignent leurs limites. Aucun acteur ne peut seul prendre en charge l'ensemble des problèmes sans sortir de son champ de compétence légitime, sans mettre en péril ses équilibres économiques et sans s'inscrire dans des logiques d'emplois précaires.

Confrontée aux mutations de l'environnement d'une part, aux diverses sollicitations des pouvoirs publics en matière d'emploi d'autre part, la RATP a pris l'initiative de constituer un large partenariat d'acteurs urbains (bailleurs sociaux, transporteurs, services publics,...). Au-delà des réponses spécifiques apportées par chacun, un effort permanent d'initiatives et de solidarités est tenté.

Le transport public en ville

Essentiel à la ville, le transport public, c'est :

- la mobilité des personnes, valeur contemporaine ; les pratiques de déplacement varient selon les populations, les lieux d'habitation, les motifs, les rythmes urbains ;
- l'accès pour tous aux activités urbaines (logements, écoles, emplois, loisirs, commerces, équipements...) ;
- une manière intelligente de se déplacer en ville, complémentaire des autres modes, qui préserve les équilibres économiques et écologiques ;
- une activité de solidarité urbaine qui relie les quartiers, favorise la mixité des populations, contribue à la lutte contre les exclusions, engendre des emplois ;
- un facteur d'aménagement du territoire, qui structure l'espace par ses réseaux, constitués de lignes de transport et de pôles d'échanges urbains.

La ville en crise : le service public doit s'adapter

La ville connaît une crise multiforme : tensions et déséquilibres s'y focalisent. La croissance démographique, l'explosion urbaine, la spéculation foncière, la périurbanisation et leurs conséquences sur la congestion des centres et la disparition des lieux traditionnels d'échanges sont autant de processus mal maîtrisés. En outre, sous l'effet du chômage et de l'exclusion, la cohésion sociale faiblit et les tissus urbains se déchirent, notamment dans certaines banlieues. Ces tensions et leurs conséquences, en termes de fraude et d'insécurité, menacent l'activité du transporteur et fragilisent le service public.

Avec la délinquance et la fraude, la qualité du service de transport (sécurité, netteté, ambiance...) se trouve menacée. Les voyageurs et les agents de l'entreprise sont en but, dans divers secteurs et à certaines heures, au sentiment d'insécurité et à la violence.

Parallèlement, de nouvelles manières de vivre en ville apparaissent : les systèmes institutionnels n'en saisissent pas encore l'ampleur et la diversité. Cette mutation urbaine exige une profonde transformation des formes d'organisation économiques, sociales et politiques.

Reconquérir le territoire : le «Plan d'amélioration de la sécurité»

Dès 1989, un «Plan d'amélioration de la sécurité» est lancé, mettant en œuvre une stratégie méthodique de maîtrise du territoire, fondée sur un schéma mixte de partenariats, qui combine actions internes et recherches de points d'appuis externes.

Les actions sont palliatives et correctrices, mais aussi préventives. Un «Comité de prévention et de sécurité» est créé en 1989 : force de réflexion et de proposition, il réunit des partenaires de la société civile et publique. L'association «Pour une meilleure citoyenneté des jeunes» (APMCJ) engage diverses actions pour améliorer les relations entre les jeunes et le transport public.

Le plan d'entreprise de la RATP pour 1995-97 : «Mieux vivre la ville», propose deux axes directeurs :

- redresser le trafic grâce à une amélioration conjointe de la qualité du service et de la performance ;
- jouer pleinement son rôle d'acteur de la ville, partenaire des collectivités territoriales.



*Les tissus urbains se déchirent
en particulier dans certaines banlieues.*

*Ces tensions et leurs conséquences,
en termes de fraude et d'insécurité,
menacent l'activité du transporteur
et fragilisent le service public.*

E. Besugnot/Médiathèque Bourif

L'entreprise y affirme sa volonté d'accorder une importance égale au transport proprement dit (domaine pour lequel elle dispose de compétences fortes) et à l'environnement du transport (domaine où elle veut développer ses compétences et travailler en partenariat).

Dans son plan 1998-2000, le mot d'ordre retenu «RATP 2001, ça va vous changer la ville», indique clairement la direction dans laquelle elle s'engage.

Entreprise de transport, elle est à l'écoute des voyageurs. Entreprise de service public, elle travaille avec les collectivités locales. Son plan pour les trois années 1998-1999-2000 veut répondre aux attentes exprimées par les acteurs de la vie économique, sociale, culturelle, institutionnelle.

*Le Plan d'entreprise de la RATP pour 1998-2000
entend répondre aux attentes
exprimées par tous les acteurs.*

Le mot d'ordre est

«RATP 2001, ça va vous changer la ville !»...

B. Gegouff/Médiasphère Iaurif



La RATP inscrit la politique de la ville au cœur de sa stratégie

En matière de sécurité, les solutions mises en place depuis 1990 ont permis de maîtriser certains phénomènes (graffitis, vendeurs à la sauvette...). Mais la RATP est consciente qu'elle ne peut accroître ses propres forces de sécurité au-delà d'un certain seuil : elle souhaite engager, avec tous ses partenaires, une politique coordonnée au sein de laquelle chaque acteur assume pleinement sa responsabilité.

En matière de prévention, les actions conduites à l'égard des jeunes (dans les domaines du sport, des loisirs, de la formation) ont exercé une influence positive sur l'environnement.

En matière d'insertion, la RATP a créé, avec la SNCF, les Compagnons du voyage pour l'accompagnement sur les réseaux de personnes en difficulté. Des «grands frères», agents d'accompagnement dans les bus, recrutés dans les cités, ont permis de réduire les tensions, principalement aux abords des établissements scolaires. Ces solutions ont fait la preuve de leur efficacité, du moins à court terme. Elles marquent une étape

importante dans la prise en compte des problèmes par l'entreprise et ses agents. Toutefois, elles ne semblent pas généralisables au-delà d'une certaine taille, dans la mesure où plusieurs analyses font apparaître qu'elles concourent en quelque sorte au processus de précarisation de l'ensemble.

Mais la RATP veut aller plus loin. Exerçant un service public de transport, elle est aussi gestionnaire d'espaces publics et acteur important en matière d'emploi en Ile-de-France. Elle est consciente de ses devoirs à l'égard des populations, des collectivités et de ses propres agents ; elle se sent légitime pour intervenir dans ce domaine, compte tenu des premiers résultats obtenus, dès lors qu'elle peut ainsi exercer une influence positive sur son environnement : c'est l'intérêt bien compris d'une entreprise soucieuse de la satisfaction de ses voyageurs et de la pérennité du service public. Mais elle ne peut le faire seule. La nature et l'ampleur des phénomènes impliquent en effet un effort collectif de tous. Sans se substituer à quiconque, la RATP souhaite inscrire sa démarche dans un cadre partenarial élargi. Elle vise à initier des dynamiques pour qu'émergent et se consolident des acteurs locaux et que

se mettent en place des solutions qui, au-delà des réponses sécuritaires, impliquent les populations.

Un programme de recherches sociétales

Compte tenu de l'ampleur des évolutions, et afin de ne pas «subir» cette situation, la RATP souhaite mieux appréhender les phénomènes qui affectent en profondeur la société urbaine pour dégager des réponses concrètes avec ses divers partenaires. Dans cette perspective, elle engage un programme de recherches autour de trois thèmes, qui se situent très en amont des problèmes de transport. C'est une condition indispensable pour saisir la nature des mutations auxquelles il convient de faire face, comprendre leurs interactions et concevoir des mesures adaptées :

- Quelle évolution des insécurités urbaines ?
- Modes de vie et modèles urbains : mixités et ségrégations.
- Quelles évolutions en matière de temporalités urbaines, et quelles corrélations avec l'émergence de nouvelles aspirations individuelles vis-à-vis des consommations collectives ?

«Vivre la ville demain» :
quels enjeux ?
Quels partenaires ?...

Les Institutions publiques au cœur du problème

Le colloque qui s'est tenu en septembre 96 a confirmé que les institutions publiques (la police, l'école, la justice, les transports publics, etc.), bien qu'elles mettent en oeuvre des actions de prévention, constituent un des éléments du problème. En somme, crise du service public et crise des banlieues se conjugent pour développer le sentiment d'insécurité. La mixité urbaine et sociale est davantage vue comme un «mythe mobilisateur» mis en avant par le champ politique que comme une réalité effective. Les services publics sont interpellés quant à leur capacité à diversifier le service rendu pour l'adapter aux divers publics et territoires. Un second colloque «Ville de demain : nouveaux services, nouveaux métiers» a eu lieu en septembre 1998, avec l'aide des Communautés européennes, pour faire le point sur les démarches engagées, les mettre en débat et confronter les pratiques à celles d'autres villes européennes.



*Les contrats de ville
sont une opportunité pour la RATP
de faire progresser le transport public...
et d'améliorer le fonctionnement
urbain des territoires concernés.*

B. Chabrol/RATP-AUTOCIVISUEL



sociaux et aux services urbains. Le postulat est simple : la mobilité est, au même titre que la réhabilitation du bâti, un facteur déterminant du désenclavement des quartiers et de la requalification urbaine.

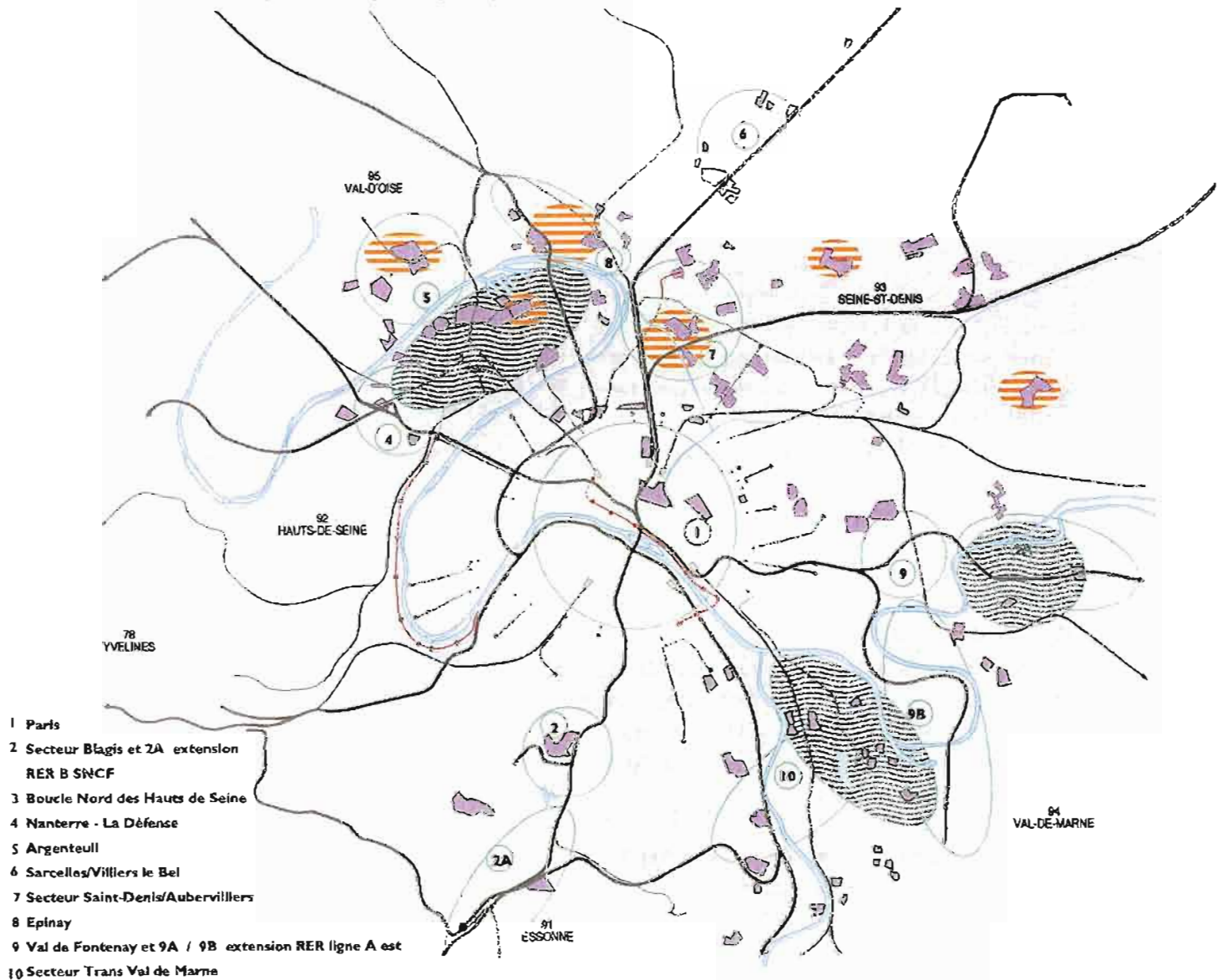
La RATP propose alors à ses partenaires, internes et externes, une stratégie globale à mettre en oeuvre sur plusieurs sites choisis en fonction de divers critères (géographie de la politique de la ville, enjeux pour la RATP en termes de sécurité, de développement de l'offre, présence d'acteurs susceptibles de s'engager). L'objectif est certes d'améliorer le fonctionnement urbain de ces territoires, mais aussi, plus généralement, de faire progresser, grâce à

des dispositifs innovants, le transport public en Ile-de-France. Les contrats de ville sont une opportunité pour la mise en oeuvre de cette politique. Sur la base de cette stratégie, la Régie rencontre les collectivités et divers acteurs urbains (bailleurs sociaux, entreprises publiques, autres transporteurs, commerces, etc.). Ils élaborent ensemble des projets aux Blagis mais c'est surtout avec la commune de Saint-Denis que la RATP élabore ses propositions. La première formulation apparaît dans la réponse faite, en avril 1996 à l'appel à projet européen —Projet pilote urbain du FEDER— : «Saint-Denis, Aubervilliers avec la RATP, la ville de demain : une vision partagée».

La RATP, partenaire de la ville

En juillet 1995, la RATP s'est engagée dans la politique de la ville en répondant à l'appel d'offres «Partenaires de la ville», lancé par la délégation interministérielle à la Ville et qui s'adresse aux bailleurs

Sites retenus par la RATP pour la politique de la ville



Dans le cadre du «Plan de relance pour la ville», la délégation interministérielle à la Ville lance, en avril 1996, un nouvel appel d'offres «Transports publics et intégration urbaine». La RATP répond sur plusieurs sites et est lauréate, notamment pour la Boucle Nord des Hauts-de-Seine et dans le cadre d'un projet plus global, à Sarcelles et Villiers-le-Bel dans le Val d'Oise. Les résultats de cet appel à projets

sont proclamés en septembre 1996 au moment où transporteurs (RATP, SNCF, UTP) et autorités organisatrices de transport (STP, GART) signent avec les pouvoirs publics un protocole visant à la création de 3 000 emplois de ville sur quatre ans, et invitant à l'expérimentation sur plusieurs sites, à l'initiative des réseaux de transport, de structures partenariales permettant la mise en place d'emplois partagés.

Une première application de la démarche partenariale : le contrat intercommunal des Blagis

Le quartier des Blagis (17 350 habitants) est situé à l'intersection de quatre communes des Hauts-de-Seine : Bagneux, Bourg-la-Reine, Fontenay-aux-Roses et Sceaux.

Lors de l'élaboration du contrat de ville intercommunal, ces communes ont sollicité la RATP pour participer à la réflexion sur le désenclavement du quartier des Blagis, dans son volet déplacement.

Enclavement du quartier

De par sa topographie, le quartier des Blagis est relativement enclavé. Il est construit au sud de Bagneux, sur les pentes d'une colline au sommet de laquelle se trouve le site de Thomson. Les fortes pentes associées à la coupure physique du RER, à la RN20, au site de Thomson, renforcent le sentiment d'enclavement ressenti par la population du quartier.

En terme d'accessibilité, il présente trois handicaps : il est périphérique à chacune des quatre communes ; il est construit sur une colline et les fortes dénivellations rendent difficiles d'accès les équipements ; il est traversé par des voiries étroites et en mauvais état.

Transport

Une nouvelle ligne de transport a été créée (ligne 391) qui irrigue le cœur du quartier et relie ce dernier aux centres villes de Bagneux et Bourg-la-Reine en assurant une correspondance avec le RER de la ligne B à la gare de Bourg-la-Reine. Par ailleurs, les amplitudes et les fréquences de certaines autres lignes ont été renforcées (" Le Fontenaisien " et la ligne 388). L'Etat, la Région, le Département et les quatre communes se sont associés à la RATP pour financer ces nouveaux services sur une durée de trois ans.

Tarifcation

Afin de faire évoluer la tarification, une enquête a été lancée pour connaître finement les déplacements de proximité des jeunes. Les propositions ébauchées (reposant sur un financement conjoint de l'Etat, du département et des communes), n'ont pas reçu l'aval du Syndicat des transports parisiens qui a redouté la généralisation d'une telle mesure à toute l'Île-de-France. La difficulté est grande de définir un concept de " proximité ", base d'une tarification spécifique pour un sous-ensemble de lignes intégré dans un réseau de transport ; *a contrario*, dans les villes nouvelles qui disposent d'un sous-réseau indépendant, une tarification différentielle est plus facile à mettre en œuvre.

Emploi

En matière d'emplois, quatre Agents de proximité et d'environnement (APE) ont été recrutés, sous contrat " emplois de ville " ; ils assurent des activités d'accompagnement dans les bus et de médiation urbaine et reçoivent une formation aux métiers de la RATP, à la communication et à la citoyenneté. Leur nombre est passé à dix aujourd'hui et va continuer à s'accroître jusqu'à une vingtaine : ils seront, d'une part, partagés avec d'autres partenaires — La Poste et la SCIC —, d'autre part le territoire d'intervention va s'élargir à Antony et au périmètre du sud de la ligne B du RER. Les jeunes concernés par ces actions répondent aux critères " emplois de ville " et " emploi jeunes ".

Espaces de transport et lieux de vie

L'aménagement des espaces de transport s'inscrit dans le cadre du projet de la mission PACTE 92. Les actions proposées ont deux objectifs :

- l'amélioration du service de déplacement ;
- une meilleure insertion du réseau de transport dans la ville.



Natansky/RATP-ANNOUVISUFE

Pour améliorer le service de transport, il a fallu traiter certains problèmes liés à la voirie, aménager les points d'arrêts pour rendre plus acceptable l'attente, ainsi que les correspondances interbus et intermodales (notamment le carrefour des Blagis où se croisent quatre lignes d'autobus).

Il est également envisagé un ré-aménagement complet de la gare de Bourg-la-Reine, lieu d'échange multimodal.

Enfin pour améliorer l'insertion du transport dans la ville, l'action de la RATP s'inscrit dans le projet " Axe de vie des Blagis ". Sont aussi prévus un chemin piétonnier et une piste cyclable le long du RER reliant la gare de Bourg-la-Reine au quartier des Blagis.

Par ailleurs, une réflexion concernant l'implantation d'une plateforme multi-services est en cours d'étude avec les partenaires.

Financement

Les participations financières des différents partenaires s'articulent de la façon suivante :

Coûts d'exploitation : la Région d'Île-de-France participe à hauteur de 30 % la première année, 25 % la deuxième et 20 % la troisième. Compte-tenu des recettes estimées, les communes concernées prennent en charge le solde des coûts d'exploitation.

Coûts d'investissement : l'opération nécessitant l'acquisition de deux véhicules, le Conseil général et la Préfecture des Hauts-de-Seine font l'acquisition respectivement d'un et d'un demi véhicule. Le financement restant est assuré par les communes bénéficiaires au titre de l'amortissement inclus dans les charges d'exploitation.

Le dispositif bénéficie d'un financement sur trois ans pour l'amélioration de l'offre de service et de cinq ans pour la politique de renforcement de la présence humaine.

Un projet lauréat : la "Boucle nord des Hauts-de-Seine"

Le contexte urbain de la «Boucle nord des Hauts-de-Seine» lui confère un caractère exemplaire : il s'agit d'un territoire homogène (220 000 habitants et 100 000 emplois) où un tissu pavillonnaire côtoie un ensemble d'immeubles collectifs répartis sur un corridor mais qui connaît de graves difficultés, un sentiment d'insécurité grandissant, notamment dans les transports. Il dispose cependant d'un réel potentiel de développement économique (Grand projet urbain du Luth, port autonome de Gennevilliers).

Plusieurs projets de transport public existent à moyen et long termes. A plus court terme et malgré une bonne couverture spatiale du territoire, des besoins de dessertes de proximité apparaissent : ils visent à assurer le désenclavement des quartiers et à adapter les services aux nouvelles attentes des populations. Le projet «Boucle nord des Hauts-de-Seine» fédère, à l'initiative de la RATP et autour des cinq communes concernées (Asnières, Colombes, Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne et Nanterre), un nombre important de partenaires de l'Etat (STP, DIV, Préfecture et DDE des Hauts-de-Seine), des collectivités (Conseil général et Conseil régional), des entreprises «partenaires pour la ville» (La Poste, EDF, SCIC), et d'autres acteurs comme la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ou la Chambre de commerce de la ville de Paris (CCIP).

Des objectifs de proximité

Il s'agit de satisfaire aux besoins de déplacements des habitants, d'améliorer la qualité du service et la sécurisation sur l'ensemble du corridor, de mettre en place une structure partenariale de gestion transversale de l'emploi permettant de créer une cinquantaine d'emplois partagés.

Le projet se décline en diverses opérations : mise en place d'«Agents de proximité et d'environnement» (APE) pour renforcer la convivialité urbaine ; «points d'informations multiservices» (PIMS) ; dessertes souples pour satisfaire à des demandes de transport non couvertes par les



B. Chabrol/RATP-AUDIOVISUEL

lignes régulières. La recherche concernant les dessertes souples bénéficie d'un financement PREDIT. Le projet de Point d'informations multiservices a reçu une aide complémentaire de l'Etat dans le cadre d'un chantier-jeunes.

Lauréat de l'appel à projets de la Délégation interministérielle à la Ville «Transports publics et intégration urbaine», de l'appel à projets des Communautés européennes (FSE) sur «nouveaux gisements d'emplois», il a été retenu comme «site pilote» pour l'expérimentation des futurs contrats de ville. Le Projet a été lancé officiellement par le Préfet des Hauts-de-Seine, le 25 avril 1997, en présence des collectivités et des entreprises partenaires. La structure partenariale de gestion des «emplois partagés» a été créée en mai 1997 (entre la RATP, l'EDF, La Poste et la SCIC), le directeur et l'équipe d'encadrement recrutés en juin. Depuis juillet 97, une quarantaine de «partenaires pour la ville», ont été recrutés sous statut «emplois de ville» et «emplois jeunes». Après un mois de formation (à la citoyenneté, à la communication, aux métiers des entreprises partenaires...),

les jeunes effectuent d'abord des activités de médiation et de petite maintenance. Dans un second temps, ils réaliseront des fonctions d'information/orientation et aborderont des nouveaux services.

Le point Multiservices du pôle Asnières-Gennevilliers est opérationnel depuis décembre 1998. Les études sur les dessertes souples (réalisées par le Cabinet Mouvement-environnement) sont terminées.

Des propositions opérationnelles ont été élaborées par la RATP et le Cabinet Mouvement en étroite collaboration avec les communes. Le financement est assuré par les partenaires suivants : Région, FSE, PREDIT, Communes.

Cette réflexion à partir de la démarche politique de la ville a mis en exergue des besoins de desserte de zones d'activités de ce territoire, qui ont fait l'objet de propositions de la RATP. Une première opération va être lancée en juin 99 avec le Port autonome de Paris et le port de Gennevilliers avec des financements STP/PDU.

Les entreprises «partenaires pour la ville»

Au début 1996, alors que le Pacte de relance pour la ville vient d'être lancé, la Régie prend l'initiative de réunir chaque mois, au niveau des directions générales, des entreprises publiques (SNCF, EDF, GDF, La Poste, Caisse des dépôts et consignations...), à délégation de service public (CGEA, Via Gti, Transdev...) et des Unions (des organismes d'Hlm, des transports publics), pour confronter leurs points de vue et engager des actions communes. Elaborant la «Charte d'objectifs des entreprises exerçant une mission de service public ou d'intérêt général pour le développement économique et social des territoires urbains», signée par 12 «partenaires pour la ville» en juin 1997, les entreprises estiment que les coopérations et la mutualisation doivent être conduites au niveau local :

- pour améliorer la qualité globale de leurs prestations et conduire des projets viables ;
- pour adapter leur mode de fonctionnement interne à un contexte en mutation.

De la politique de la ville au développement territorial

Associant leur vocation professionnelle, leurs contraintes économiques et leur volonté de contribuer à une société plus solidaire, les entreprises déplacent la problématique de la politique de la ville (qui s'attache à résorber «les handicaps territoriaux» des quartiers défavorisés) vers le développement territorial (l'excellence territoriale, disent certains). L'enjeu est alors, au niveau pertinent, de stimuler, par des coopérations inédites dépassant les découpages institutionnels, de nouvelles activités créatrices d'emplois qui favorisent une dynamique de développement durable.

À cet égard, les transporteurs peuvent jouer un rôle privilégié. En effet, leur activité même, qui consiste à relier divers quartiers, communes,

départements ou régions, s'exerce sur une base territoriale plus large, nécessairement intercommunale, au niveau d'agglomérations ou de bassins de déplacement. Ainsi, les réseaux (lignes de transport et pôles d'échanges) peuvent offrir un «fil rouge» favorable à des démarches de coopération territoriale.

Pour la RATP, cette démarche s'inscrit dans le Plan de développement territorial qu'elle propose, sur certains territoires de projets, à ses partenaires internes et externes : à partir d'un diagnostic, d'une explicitation des enjeux et d'une vision territoriale prospective (référence au schéma directeur d'aménagement), ce plan propose un programme d'actions à trois ans (à l'horizon du plan d'entreprise) et un projet à cinq ans. Cette démarche alimente et se trouve confortée par le «Plan de déplacements urbains» qui est actuellement élaboré au niveau de la Région Ile-de-France.

*Le Plan de développement :
la RATP mise
sur la coopération intercommunale ;
cette démarche
se trouve confortée par le PDU
élaboré au niveau
de la Région d'Ile-de-France.*

E. Beaujendré/laurif



The RATP¹, a partner in urban policy

Michel Blaise

RATP Development Department
in charge of the urban policy

Edith Heurgon

Head of the prospective mission
RATP

As a public transportation enterprise, the RATP's agenda for integration makes the city accessible to everyone. As a public service enterprise, it is aware that the conditions of its activity may be jeopardised by increasing unemployment levels and exclusions. In collaboration with public authorities as well as local administrations, and actively involved in urban life, the RATP is making efforts to help improve living standards in the city, create new jobs for youths and contribute to sustainable development of urban areas.

Today's public services are in a fragile position; measures adopted by various partners will have soon reached their limit. No single actor can deal with all of the problems involved without going beyond their area of expertise, jeopardising their economic stability or resorting to makeshift jobs. In response to environmental changes and various appeals from public authorities, the RATP has formed a large urban partnership including housing lessors, transport operators, public services, etc. In addition to the specific solutions proposed by each actor, they are encouraged to take initiatives and demonstrate solidarity.

Public transports in urban areas

Public transports are an essential factor in urban areas. They provide for:

- public mobility (a common concern); means of transit vary according to populations, places of residency, motives and urban lifestyles
- access to all urban activities (housing, schools, jobs, leisure activities, businesses, various facilities, etc.)
- an intelligent means of urban transportation – complementary to other means – which maintains economic and ecological stability
- urban solidarity by serving as a link between districts, encouraging the intermixture of populations, contributing to reducing exclusions, creating jobs
- an urban development factor, whereby space is structured by its networks which are, in turn, made up of transport lines and urban connection stations.

Cities in crisis: public services must adapt

The city is currently undergoing a multilaceted crisis brought on by tensions and instability. Factors such as demographic growth, the explosion of urban areas, land speculation, peri-urbanisation and their effects on city congestion, as well as the disappearance of traditional exchange venues, have all been poorly managed. Furthermore, unemployment and exclusion is weakening the social cohesion and tearing apart the urban fabric, notably in certain suburbs. Such tensions and their consequences – fraud and insecurity – are jeopardising the activity of transport operators and weakening the role of public services.

Delinquency and fraud are posing a serious threat to the service quality of transports (security, cleanliness, ambience, etc.). In various sectors and at certain hours, transport users and agents experience a feeling of insecurity and may be confronted with violence. Concurrently, new urban life styles are emerging; institutional systems, however, have still not been able to appreciate their actual scale and diversity. Such urban changes call for a radical transformation of economic, social and political organization.

A regional restoration: "Improved Security Plan"

In 1989, an "Improved Security Plan" was launched. The plan implemented a methodical urban management strategy in collaboration with various partners, and included internal actions as well as efforts to seek external support. The project involves stopgap, corrective and also preventive measures. 1989 also saw the creation of a "Prevention and Security Council," an initiative-taking think tank that brings together various partners of the civil public life. The association "Improved Citizenship for Youths" (APMCJ) adopts various measures to improve relations between youths and public transports.

The RATP's 1995-97 business plan, "Improved City Life," included two guiding principles:

- redress traffic by improving quality service and performance
- fully take on its role in the city; an active partner of regional administrative units

Accordingly, the RATP asserted its intention to give equal priority to actual transports (an area in which it has significant expertise) and transport conditions (an area in which it would like to gain expertise and collaborate with partners). The slogan for its 1998-2000 plan, "RATP 2001 – it'll change your city life," is a clear indication of the new direction it is taking. As a transportation enterprise, it is attentive to commuters' needs and as a public service authority, it works closely with local authorities. His aim for the next three years (1998-1999-2000) is to meet the demands of authorities in institutional, social and economic sectors.

Urban policy at the heart of the RATP strategy

In terms of security, measures implemented since 1990 have stemmed certain phenomena such as graffiti, street peddling, etc. However, the RATP is aware that it can only increase its security forces to a certain limit. That is why, in collaboration with its partners, it would like to adopt a co-operative policy in which each actor fully takes on his responsibility. As regards prevention, actions taken for youths in areas such as sports, leisure activities and training, have had a positive influence on transport conditions.

With regard to insertion, the RATP and the SNCF have introduced travel "Companions" to accompany persons with difficulties in the transport networks. "Big brothers," recruited in public housing projects to accompany travellers in buses, have helped reduce tensions, particularly around school areas. Such measures have been effective, at least in the short term. They represent an important step for the transport system and its agents in their efforts to address these problems. Nonetheless, it does not seem feasible to generalise these measures beyond a certain point; several analyses show that, in a way, they are one of the factors that are jeopardising the overall situation.

However, the RATP wishes to go even further. In addition to providing public transportation, the RATP also manages public spaces and is an important source of employment in Ile-de-France. It is aware of its responsibilities to the public, administrations and its own agents. Considering the initial results, it feels that it has the right to get involved in this area, as the RATP can have a positive influence on its environment. This is the well-understood interest of an organization concerned with the satisfaction of its passengers as well as providing a sustainable public service. But it cannot do it alone.

Considering the nature and scope of the phenomena, it is essential that everyone gets involved. The RATP does not wish to substitute anyone, rather it would like its efforts to be implemented within a wider, co-operative framework. Its objectives include the development of actions that will bring forward and consolidate local actors. In addition to providing security measures, such actions will implement solutions which will encourage public involvement.

Conducting research on society

The RATP is aware of the significant changes taking place, and does not want to "be subjected to" the situation. In consequence, it strives to better understand the phenomena that have serious effects on urban society in order to develop concrete solutions with its partners. In this framework, it is conducting a research program based on three themes which are very closely related to transport problems. This is indispensable in comprehending the nature of the changes it must face, recognising their interactions and establishing appropriate measures.

(1) RATP: Paris Public Transport System
(2) SNCF: French Railways

- How is urban insecurity evolving?
- Life styles and urban models: integration and segregation.
- What changes are taking place regarding urban temporalities. How are they connected with the emergence of new individual aspirations concerning public services.

The RATP, an urban partner

In July 1995, the RATP became a partner in urban policy in response to a bid invitation called "Urban Partners." The bid invitation was launched by an interdepartmental city delegation, and was mostly intended for housing lessors and municipal services. The postulate is simple: just like the restoration of developed areas, mobility is a determining factor in the opening up of districts and the readaptation of urban areas.

In this perspective, the RATP proposed a global strategy to its internal and outside partners that would be implemented on selected sites based on the following criteria: urban policy and its region, the security risks involved for the RATP, development of the proposal, other partners willing to participate. In addition to improving the urban activities of selected regions, in general the initiative sought to improve Ile-de-France's public transportation system through innovative means.

City contracts provided an opportunity to implement the policy. On the basis of the foregoing strategy, the RATP met with administrations and various urban actors (housing lessors, public corporations and organizations, other transport operators, businesses, etc.). Together they developed projects in Blagis, however it is with the city of Saint-Denis, in particular, that the RATP drew up its proposals. The first proposal was made in April 1996, in response to the European call for projects: the FEDER urban pilot project entitled, "Saint-Denis and Aubervilliers with the RATP: the city of tomorrow, a joint vision."

In the framework of the "Urban Renewal Plan," the interdepartmental city delegation launched a new bid invitation in April 1996 called, "Public Transports and Urban Integration." The RATP submitted and won bids for several departments, notably the Boucle Nord (northern stretch) of Hauts-de-Seine and, in the scope of a more global project, Sarcelles and Villiers-le-Bel in the Val d'Oise department.

The results of the call for projects were announced in September 1996. At the same time, transport operators (RATP, SNCF, UTP⁽³⁾) and transport authorities (STP⁽⁴⁾, GART⁽⁵⁾) signed a protocol with the public authorities for the creation of 3,000 municipal jobs over four years. The protocol also called for experimental projects to be initiated by transport networks in various areas. Such projects involved setting up co-operative structures that would facilitate the implementation of job sharing.

Businesses become "urban partners"

In early 1996, the Urban Renewal Pact was launched. Concurrently, at the initiative of the RATP, monthly meetings were held to present the perspectives of their participants and implement collective measures. These gatherings brought together business managers, public corporations (SNCF, EDF, GDF, the Post Office, the deposit and consignment office, etc.), a public service delegation (CGEA, Via Gti, Transdev, etc.) and various associations (public housing project organizations, public transports). As a result, the "Charter of objectives for public service or general interest companies for the economic and social development of urban regions" was elaborated and signed by 12 "urban partners" in June 1997. Businesses maintain that co-operative and collective action must be carried out locally:

- to improve the overall quality of their services and implement viable projects;
- to adapt their internal operation to a changing environment.

From urban policy to regional development

By combining their professional activities, their economic obligations and their willingness to contribute to a society that shows stronger solidarity, businesses can redirect urban policy problems (which, through positive discrimination, attempt to gradually reduce "the regional handicaps" of underprivileged districts) to a path of regional development (referred by some as regional excellence). Therefore, the objective is to stimulate new job-creating activities which encourage sustainable development. Such action must be taken at appropriate levels through new co-operations which go beyond institutional limits.

Transport operators can play a significant role in this area; their very activity links various districts, communes, departments and regions. Their service is carried out over a wider, fundamentally intermunicipal structure in agglomerations or transit areas. Therefore, networks - transport lines and connection stations - can serve as a link to encourage regional co-operative measures.

As regards the RATP, such measures lie within the scope of the Regional Development Plan which it proposes to its internal and outside partners concerning certain regional projects. Following an analysis, an explanation of the challenges and a prospective regional outlook (reference to the main planning scheme), the plan proposes a 3-year action plan (regarding the business plan) and a 5-year project. This measure sustains and reinforces the "Urban Transit Plan" which is currently being elaborated for the Ile-de-France region.

(3) UTP: Public Transport Association

(4) STP: Union of parisian transport

(5) GART: Organization of transport authorities

(6) EDF: French Electricity Board

(7) GDF: French Gas Board

La politique de la ville et l'insertion par l'économique

Jean-Louis Laville
CRIDA-LSCI,
CNRS¹

De l'Etat providence à l'Etat animateur

Les nouvelles démarches de politiques publiques dont le développement social urbain est emblématique se fonderaient sur une « philosophie morale de l'implication ». Ainsi, l'Etat deviendrait une « instance d'intervention sur les individus considérés comme les acteurs de la vie sociale et non plus ses bénéficiaires et cela afin de faire de la production de la vie sociale le but légitime de leurs énergies »². Si les principes de l'action publique se renouvellent, passant d'une logique d'administration de mission plus que de gestion, pourquoi de graves incompréhensions subsistent-elles dans les rapports entre cette action publique renouvelée et les citoyens concernés ? Pourquoi la politique de la ville est-elle à la recherche d'un second souffle ? La réponse à ces questions, à titre d'hypothèses, tient à deux limites inhérentes à la politique de la ville : la première est d'ordre politique, la seconde socio-économique.

(1) Centre national de la recherche scientifique

(2) Jacques Donzelot - « l'Etat animateur » - Paris - Editions Esprit, 1994



Une limite politique

L'Etat animateur maintient encore une tutelle sur la société civile

La politique de la ville est l'instrument d'une meilleure synergie entre administrations, d'une part, entre Etat et collectivités locales, d'autre part. Elle engendre une «mobilisation de toutes les fonctions de l'Etat autour de la solidarité au lieu de faire de celle-ci une fonction particulière³». Ce faisant, elle modifie le rôle de l'Etat par une «interpellation réciproque» entre ses représentants et les élus locaux. La solidarité est ainsi conçue comme une prérogative des pouvoirs publics recevant mandat de la société pour veiller au respect de la cohésion sociale.

Cette responsabilité déléguée impose à l'Etat un inflexissement de son rôle : d'aménageur, il devient animateur. Cette nouvelle configuration institutionnelle est censée se prêter à une animation de la société afin de produire et entretenir sa cohésion.

L'insertion par l'économie privilégie «la mise en situation de travail et l'activité qui sont ainsi conçues comme de nature à permettre aux individus de retrouver des repères et de jeter les bases d'un cheminement ultérieur»

(A. Elbaum)

G. Bianchi/launif

Les préfets de ville sont-ils garants des nouvelles solidarités ?

Un tel réaménagement implique l'élargissement du champ des compétences du corps préfectoral : les sous-préfets à la ville deviennent le pôle de regroupement de tout ce qui concerne la solidarité au niveau local. La solidarité devient une fonction autonome définissant l'action des pouvoirs publics. Les sous-préfets à la ville, représentants de l'Etat, représentent le recours pour ceux qui s'estiment délaissés par les projets des élus ; leur existence ne garantit pas pour autant la présence effective des habitants dans un regroupement ternaire : l'Etat, les élus et les habitants.

Des projets qui se limitent souvent au cadre inter-institutionnel et s'ouvrent peu à la demande sociale

Ainsi, les initiatives locales de type associatif sont souvent contrariées par un rabattement de la notion de projet, limitant considérablement la portée de la politique de la ville. L'appel à projet constitutif de celle-ci s'est progressivement identifié avec l'appel au projet inter-institutionnel. De même, un projet d'acteurs locaux ne peut acquérir droit de cité que s'il est compatible avec les priorités du projet inter-institutionnel. Tout projet d'acteurs étant par nature inattendu, il y a incapacité à instaurer une régulation locale en mesure d'accueillir les projets issus de démarches collectives à travers une globalisation et une simplification de leur prise en compte institutionnelle.

Les pouvoirs publics semblent ignorer la question de la socialisation. Si le développement du partenariat permet aux pouvoirs publics de s'adapter à la nouvelle donne sociale, ceux-ci s'inscrivent néanmoins dans une logique d'offre institutionnelle. Cette logique, malgré ses inflexions, continue à faire l'impasse sur tous les mécanismes collectifs qui pourraient être producteurs de lien social, en dehors des institutions gérant les processus d'insertion. Toute écoute de la demande sociale qui ne se traduirait pas immédiatement par un travail de torsion destiné à l'intégrer dans un cadre prédéterminé est neutralisée.



(3) Jacques Donzelot, P. Estèbe

Les espaces de solidarité autonomes, lieux d'échanges, de débats et de conflits doivent être créés

La communauté politique ne peut perdurer que si une communication s'instaure, susceptible d'aboutir à des règles garantes du vivre ensemble dans un monde confronté à l'incertitude sur ses fondements. La constitution, propre à la démocratie, d'espaces publics diversifiés dont certains échappent à l'orbite étatique et peuvent influencer les modes d'action publics doivent être favorisés. Ce sont de tels «espaces publics autonomes» indépendants des pouvoirs institués qui peuvent étendre et protéger des espaces de liberté, créer des formes égalitaires de solidarité en favorisant le débat public, à condition d'assumer une place d'institutions intermédiaires entre société civile et Etat. Le paradigme de l'Etat animateur ne peut aider à les comprendre puisqu'il repose sur une hiérarchisation et une dichotomie entre Etat et société civile.

Les rapports entre la société civile et l'Etat restent à démocratiser



L'analyse menée sur la politique de la ville oppose une mobilisation de la société civile qui relèverait du «charity business» admettant l'échec de l'Etat et la transformation du mode d'action publique qui «fournit le moyen d'une mobilisation de la société civile qui ne s'autorise pas de l'échec de l'Etat». L'examen d'exemples concrets montre combien il est difficile d'inclure la société civile dans la mutation engendrée par l'Etat animateur.



Dans un monde confronté à l'incertitude sur ses fondements, des espaces de dialogue, d'échanges autonomes, indépendants des pouvoirs institués doivent être favorisés

M. Bédouchou/NeuilF

Le modèle de l'Etat animateur ne s'est en fait pas construit pour une démocratisation des rapports entre les acteurs de la société civile et l'Etat. Deux niveaux de changement sociétal se mélangent : le changement fonctionnel aux fins d'adaptation à des situations d'urgence et celui des régulations politiques et institutionnelles aux fins d'une démocratisation de la société. Les nouveaux modes d'action publics co-existent dans l'ignorance de la spécificité des multiples initiatives d'acteurs qui tentent de lutter de manière autonome contre l'exclusion. La modernisation de l'Etat autour d'initiatives publiques locales ne peut être confondue avec un progrès démocratique : la reconnaissance et la légitimité se mesurent à la souplesse de chacun à pouvoir entrer dans un moule pré-établi. De tels processus n'impliquent pas une meilleure prise en compte des acteurs sociaux et de leurs projets. Pour l'essentiel, ils ne mettent

en avant que des projets passés au filtre de la confrontation entre professionnels et soumis à l'approbation des élus et responsables de l'Etat dans des instances d'élaboration de décisions et d'actions qui restent opaques pour les premiers concernés. Bien loin de nouveaux mécanismes démocratiques, ces espaces de concertation qui se sont multipliés peuvent créer de «véritables écrans entre les populations concernées et les décideurs»⁽⁴⁾, concourant à l'anomie sociale et au retrait civique.

(4) A. Jazouli - «Jeunes des banlieues, violence et intégration - le dilemme français». Les années banlieue - Paris, Le Seuil 1982

Une limite socio-économique

Une insertion qui privilégie la mise en situation de travail

L'insertion par l'économie privilégie «la mise en situation de travail et l'activité qui sont ainsi conçues comme de nature à permettre aux individus de retrouver des repères et de jeter les bases d'un cheminement ultérieur»⁴, au détriment de la formation et du travail social traditionnel. L'accès à un poste de travail pour une année transitoire constitue le meilleur garant d'une insertion sociale qui passe par l'insertion professionnelle. Des dispositifs sont proposés, comme les travaux d'utilité collective (TUC), puis les contrats emploi-solidarité (CDS), qui accueillent chaque année plusieurs centaines de milliers de bénéficiaires, comme des structures d'insertion à visée plus qualitative en entreprises d'insertion ou associations intermédiaires.

Le recours à l'entreprise citoyenne



«Au rêve du développement d'une économie alternative se substitue l'interpellation des entreprises au titre de leur dimension citoyenne».

S'agissant de rassembler les compétences des divers partenaires concernés par l'insertion économique pour les regrouper, là encore, dans un projet inter-institutionnel global, le Plan local d'insertion par l'économie (PLIE) ouvre une brèche dans le mur séparant les exclus de «l'économie réelle». L'accompagnement individuel se trouve associé à une mise en com-

L'accès à un poste de travail constitue le meilleur garant d'une insertion sociale qui passe par l'insertion professionnelle.

Gratier Lyon



mun des ressources affectables à l'insertion par l'économie dans toutes les institutions concernées. A partir de ce moment, comme dans d'autres ministères, les changements à la marge arrivent à infléchir les modes d'action du Ministère de l'emploi, ce qui constitue l'indicateur du succès si l'on en croit les commentateurs. A titre d'exemple, 400 postes d'inspecteurs du travail hors section quittent le corps «pour passer sous la tutelle de la Préfecture» et «établir un lien entre la micro-économie d'insertion dans les quartiers dégradés et l'économie réelle»⁵.

L'insertion par l'économie vise, par étape, à l'intégration dans l'économie de marché

L'ensemble des argumentaires développés tant dans l'évaluation de la politique de la ville que dans les contrats de ville ou dans les PLIE martèle cette affirmation : l'insertion par l'économie doit jouer le rôle de sas vers l'économie de marché, de passerelle vers l'entreprise en procurant des opportunités de travail occasionnels ou temporaires.

Ils constituent des tremplins pour retrouver des chances d'obtenir un emploi permanent : l'important est de «ramener dans ou au plus près de l'emploi celles et ceux qui en ont été durablement exclus»⁶. «L'objectif de l'insertion par l'économie est bien d'organiser un peu plus de porosité avec l'économie marchande» ; il est fait appel «à la conscience citoyenne du chef d'entreprise», l'entreprise ayant désormais «le devoir de se mobiliser». Cette vision pragmatique s'oppose à la «perspective utopiste de transformation des rapports sociaux à partir des quartiers, incarnée par la notion de développement local». De cette façon, l'établissement d'une liaison entre les pratiques d'insertion par l'économie et l'appel au civisme comme à l'intérêt bien compris des entreprises met un terme à la rêverie d'une économie alternative.

(4) A. Elbaum - Les activités intermédiaires : une sphère d'insertion «autonome» et un mode de partage du travail «par défaut». Travail et emploi, octobre 1994, p 234

(5) Jacques Donzelot

(6) Jacques Donzelot

(7) Marie-Christine Jaillet

Des activités socialement utiles, génératrices d'insertion

Ce discours récurrent à propos de la politique de la ville repose entièrement sur un prétendu clivage entre «deux modèles de cohésion sociale en gestation». Le premier «suppose de réinscrire à tout prix les populations exclues dans l'emploi» pour tenir compte du principe de réalité. Le second parie sur «l'amoindrissement du référentiel que constitue le travail dans la cristallisation des identités» et prône à défaut d'emploi disponible «la participation à l'échange social à partir d'activités socialement utiles et dès lors génératrices d'insertion». Ce concept aboutit à faire explorer par les exclus les voies d'une intégration sociale ne passant pas par le travail salarié.



La politique de la ville invalide à l'évidence le second scénario pour diriger ses efforts vers l'ardente obligation de l'emploi, maintes fois rappelée dans les contrats et plans locaux. Celle-ci repose sur deux postulats, implicites : l'économie marchande est en mesure d'insérer la grande majorité des exclus si ceux-ci y sont préparés ; le retour vers le plein emploi peut être le fruit d'une volonté politique qui couple intervention publique et «conscientisation» des chefs d'entreprise. Ce sont ces deux postulats qu'il convient d'interroger au regard de l'économie contemporaine.

L'économie marchande n'offre plus le plein emploi

Depuis le début des années 80, les industries et les services standardisables⁸ qui constituaient la base de l'expansion ne créent pratiquement plus d'emplois. Les entreprises industrielles ont perdu en France 90 000 emplois dans la décennie 1980 et les services standardisables, tels les banques, confrontés aux mêmes impératifs de compétitivité, sont appelés à connaître des évolutions comparables. L'externalisation de services haut de gamme ou bas de gamme n'explique que très partiellement cette évolution.



En fait, même si ce sont les industries dont la productivité du travail augmente le plus qui perdent le moins d'emplois, les investissements réalisés aujourd'hui ne sont plus les emplois de demain. La croissance se fait à présent sans emplois. Si la société continue à s'enrichir, le plein emploi n'est plus assuré. Il importe donc de prendre acte de cette situation nouvelle sans pour autant nier les marges de manoeuvre que peuvent apporter une amélioration relative du taux de croissance ou une meilleure adéquation entre formation et production.

Les entreprises industrielles françaises ont perdu 90 000 emplois dans la décennie 1980 et les services standardisables sont appelés à connaître des évolutions comparables.

C. Lebon/Aurif

(8) W.J. Baumol (juin 1987) *Microeconomies of Unbalanced Growth : the Anatomy of the Urban Crisis*. *American Economic Review*, pp. 415-427.

La politique d'insertion par l'économie fermée sur elle-même

Si les tendances de l'économie contemporaine doivent être prises au sérieux, le clivage entre une stratégie consistant à faire de l'emploi une priorité absolue et une autre stratégie donnant la priorité à l'échange social ne peut qu'apparaître comme factice. Au lieu de se contenter de cette apparente opposition, il convient d'une part, de sauvegarder les caractéristiques sociales de l'emploi qui lui ont conféré son rôle intégrateur, évitant ainsi la prolifération de «petits boulots» ; d'autre part, d'augmenter simultanément l'offre d'emploi disponible par la création d'activités qui peuvent trouver des équilibres de gestion en mixant les apports de travail rémunéré et de travail bénévole. Cette tâche est autrement plus complexe à mettre en oeuvre que celle de l'insertion par l'économie, identifiée sur le seul mode du sas vers l'économie marchande.

Elle a cependant le mérite de ne pas entretenir un leurre sur les débouchés offerts aux bénéficiaires, de ne pas avaliser la précarisation de l'emploi et ne pas en fermer de nombreuses activités en émergence dans la dépendance vis-à-vis de la sélectivité des marchés du travail.

Face à la persistance d'un chômage massif, «est-il réaliste de s'en tenir au principe d'activités d'insertion limitées dans le temps et destinées à déboucher sur des emplois dans des entreprises classiques»? L'interrogation est d'autant plus pressante que l'observation du fonctionnement de l'insertion par l'économie ainsi définie amène à avancer l'hypothèse d'un effet pervers.

En 1989, les jeunes sortant du système scolaire fin 1991 se trouvaient plus souvent au chômage lorsqu'ils étaient passés par un CES que lorsqu'ils avaient suivi un autre cursus et ce, à tous les niveaux de qualification.

M. Bénichou/aurif



L'obéissance de ce schéma de transition vers l'emploi pérenne construit dans les faits « un tiers secteur insertionnel para-public »⁽⁹⁾ dans lequel les individus se trouvent catégorisés selon leur degré d'employabilité ou une sphère d'insertion « autonome » où la sortie vers l'emploi relève plus de la justification que de la réalité. Ainsi, « les jeunes sortant du système scolaire en 1989 se trouvaient fin 1991 plus souvent au chômage lorsqu'ils étaient passés par un CES que lorsqu'ils avaient suivi un autre cursus et ce, à tous les niveaux de qualification »⁽¹¹⁾.

Les chômeurs adultes tirent mieux parti de leur passage en CES « mais leur mode d'insertion se fait le plus souvent sous la forme d'un second CES, surtout lorsqu'ils sont âgés, et

leurs chances de retrouver un emploi demeurent faibles ».

Ainsi, le modèle du sas vers l'économie marchande, qui préconise un rapprochement du social et de l'économie, peut dévier vers une économie d'insertion fermée sur elle-même s'il est instauré en modèle unique de l'insertion par l'économie. Effet paradoxal d'un modèle qui était censé désenclaver « la micro-économie d'insertion ».

(9) question posée par M. Elbaum

(10) selon les termes de B. Erme, Insertion et économie solidaire, in B. Erme, J.L. Laville. Cohésion sociale et emploi. Paris. Desclée de Brouwer, 1994, pp. 157-194

(11) toujours selon M. Elbaum, op. cit. pp. 238-239.



Garantir une participation plus égalitaire à la sphère économique

Sans négliger aucunement les marges de manoeuvre dont disposent les politiques publiques pour inciter les entreprises à se tourner vers la flexibilité qualitative et «l'insertion qualifiante» au détriment de la flexibilité quantitative, il faut reconnaître que les activités économiques développées dans le cadre

du marché ne permettront pas le retour à l'emploi de l'ensemble de la population active. Dans cette situation, les politiques publiques pourraient intervenir en ménageant à la fois l'accès le

plus large possible au salariat et l'élargissement des formes de travail légitimes pour dépasser la seule référence à l'emploi. Plutôt que de concevoir les initiatives d'insertion dans leur seul rapport à l'économie marchande, elles auraient pour mission de coupler une réduction des temps travaillés avec le soutien d'activités économiques partiellement financées par la collectivité pour le service qu'elles lui rendent et combinant en leur sein emplois permanents de droit commun et engagement bénévole. Ainsi, une participation plus égalitaire à la sphère économique serait garantie.

La politique de la ville a été une tentative pour dépasser les incapacités des politiques sociales traditionnelles à résoudre des problèmes inédits. Elle a conduit à l'avènement d'un «socio-local»⁽¹²⁾ dont l'influence sur la modernisation de l'Etat a été largement étudiée. Néanmoins, la reconnaissance de ce «socio-local» et la mise à jour de ses effets institu-

tionnels ont laissé dans l'ombre deux réalités imbriquées : la volonté d'organisation de la société civile et la recherche d'activités économiques ancrées dans la volonté de promouvoir des rapports sociaux de solidarité⁽¹³⁾.

Vers un nouveau rapport au politique et à l'économique ?

Contestant l'architecture institutionnelle dans laquelle la solidarité reste la prérogative des pouvoirs publics et dans laquelle les perspectives d'insertion professionnelle restent soumises aux performances de l'économie marchande, ces deux réalités manifestent la recherche d'un autre rapport au politique et à l'économique : la solidarité doit pouvoir s'élaborer à travers un modèle d'action associant société civile et Etat ; l'initiative économique doit pouvoir se prévaloir de finalités plurielles ne se résumant pas à l'attente d'un retour sur l'investissement.

En dépit des réformes que la politique de la ville a symbolisées, elles n'ont pas encore trouvé un écho institutionnel suffisant.



*L'avènement du «socio-local»,
lié aux tentatives
pour dépasser les incapacités
des politiques sociales traditionnelles
est une des particularités
de la politique de la ville.*

L. Thevenot/maif



(12) Selon l'expression suggestive de L. Thevenot *Nouvelles figures du compromis in : B. Eme et J. L. Laville, Cohésion sociale et emploi*, Paris : Desclée de Brower, 1994.

(13) Cf. sur ce point les expériences américaines et européennes décrites et analysées dans J. L. Laville : «services de proximité en Europe», Paris : Syros ; J. L. Laville. «L'économie solidaire : une perspective internationale».

Town policy and reintegration by economic means

Jean-Louis Laville
CRIDA-LSCI,
CNRS

From the welfare State to the co-ordinator State

The new approaches of public policies symbolised by urban social development appear to be based on a "moral philosophy of involvement". In this way, the State becomes an "authority of intervention on individuals considered to be actively involved in social matters and no longer its beneficiaries, in order to make the running of social matters the legitimate purpose of their energies". If the principles of public action are renewed, changing from the logic of administration of mission rather than management, why do serious misunderstandings continue to exist in the relationship between this renewed public action and the citizens concerned? Why is town policy trying to find its second wind? The answer to these questions, in theory, is associated with two limitations inherent to town-planning policy: the first is of a political nature, the second socio-economic.

A political limitation

The co-ordinator State still maintains its supervision over civil society

The town's policy is the instrument of better synergy between administrations, between the State on one hand, and local authorities on the other. It engenders a "mobilisation of all the State's functions based on solidarity instead of making this a special function". In doing this, it modifies the State's role by a "reciprocal interpellation" between its representatives and local councillors. Solidarity is therefore conceived as a prerogative of the public authorities being mandated by society to supervise the observance of social cohesion. Such delegated responsibility imposes on the State a shift in its role: instead of planner, it becomes co-ordinator. This new institutional configuration is supposed to lend itself to a new co-ordination of society so as to produce and maintain its cohesion.

Are town prefects guarantors of the new solidarities?

Such a reorganisation involves a widening of the field of competences of prefecture staff: town sub-prefects become the points of contact for everything concerning solidarity at local levels.

Solidarity becomes an autonomous function defining the action of the public authorities. Town sub-prefects, as representatives of the State, represent the course of action for all those who think themselves neglected by the projects of their elected councillors; their existence still does not guarantee the effective presence of inhabitants in a ternary grouping: the State, the elected councillors and the inhabitants.

Projects which are often restricted to the inter-institutional environment and not very open to social demand

In this way, local associative initiatives are often frustrated by a cutback in the content of the projects, considerably restricting the extent of town policy coverage. The invitation to tender that this policy is comprised of has become progressively identified with the inter-institutional invitation to tender. Similarly, a project from local players will be deemed conceivable only if it is compatible with the priorities of the inter-institutional project. As any project from players is by nature unexpected, there is an inability to introduce local regulations capable of accepting projects resulting from joint procedures and encourage their institutional acceptance.

The public authorities seem to ignore the question of socialisation. While development of the partnership allows the public authorities to adapt to the new social situation, the authorities nonetheless remain within an institutional framework of logic. Despite deflections, they continue to overlook all the group mechanisms which might be productive of social links, aside from institutions managing the reintegration processes. Any attempt to listen to social demand which does not immediately enter into a predetermined framework is neutralised.

Areas of autonomous solidarity, places of exchange, debate, and conflict must be created

The political community can only continue to exist if a method of communication is introduced, likely to result in rules covering living together in a world faced with uncertainty on its foundations. The constitution of diversified public areas, certain of which escaping from the State's sphere of influence and can have an effect on public methods of action, must be encouraged. It is such "publics autonomous areas" which, independently of instituted powers, can extend and protect

areas of freedom, create egalitarian forms of solidarity by encouraging public debate, on condition of assuming a place for intermediary institutions between civil society and State. The pragmatism of the state acting as a leader can't help understanding them as long as this relies on a hierarchical organization and a dichotomy between civil society and state.

Relations between civil society and the State remain to be democratised

The analysis carried out on town policy opposes a mobilisation of civil society which might be construed as "charity business" while admitting the State's failure and the transformation of the method of public action which "supplies the means of a mobilisation of civil society which doesn't accept the State's failure". Examination of real-life examples shows how difficult it is to include civil society in the mutation engendered by the co-ordinator State.

The model of the co-ordinator State was not in fact constructed for a democratisation of the relations between the players of civil society and the State. Two levels of societal change are combining together: functional change for the purposes of adaptation to emergency situations and that of political and institutional policies for the purposes of a democratisation of society. The new public methods of action co-exist in ignorance of the specificity of the multiple initiatives of players who are attempting to conduct an independent fight against exclusion. State modernisation based on local public initiatives must not be confused with democratic progress: recognition and legitimacy are measured by the flexibility of each to be able to enter into a predetermined mould. Such processes do not imply a better consideration of social players and their projects. Basically, they only promote projects passed through the filter of confrontation between professionals and subjected to the approval of councillors and State representatives within a framework of decision and action authorities which remain opaque for those most concerned. Far from being new democratic mechanisms, such areas of consultation which have grown in number can create "veritable screens between the populations concerned and the deciders", contributing to social anomie and civic withdrawal.

Socio-economic limitation

A reintegration which encourages entry into a work situation

Reintegration by economic means encourages "entry into a situation of work and activity which are thus conceived as natural for enabling individuals to find landmarks and throw down the bases for subsequent progression", to the detriment of training and conventional social work. Access to a job of work for a transitional year constitutes the best guarantee of social

(1) Jacques Donzelot - *L'Etat animateur* - Paris - Éditions Esprit - 1994

(2) Jacques Donzelot; P. Estèbe.

(3) A. Jazouli - *Jeunes des banlieues, violence et intégration : le dilemme français* - Les années banlieue - Paris, Le Seuil 1982

(4) A. Elbaum - *Les activités intermédiaires: une sphère d'insertion "autonome" et un mode de partage du travail "par défaut"*. *Travail et emploi*, October, 1994 p. 234.

reintegration by means of professional reintegration. Arrangements are proposed, such as paid community work (Travaux d'utilité collective— TUC), then government sponsored work contracts (Contrats Emploi-Solidarité— CES), involving each year several hundreds of thousands of beneficiaries, as reintegration structures with a more qualitative aim in reintegration businesses or intermediary associations.

Using the socially aware business

"The dream of the development of an alternative economy is being replaced by the interpellation of businesses for their aspect of social awareness".

As it involves bringing together the competences of various partners concerned by economic reintegration in order to group them, here again, in a global inter-institutional project, the local reintegration plan by economic means opens a breach in the wall separating social outcasts from the "real economy". Individual accompaniment is associated with a pooling of resources that are attributable to reintegration by economic means in all the institutions concerned. Based on this, as in other ministries, marginal alterations succeed in shifting the action methods of the Ministry of Employment, which constitutes an indicator of success if one believes the commentators. By way of an example, 400 off-section works inspectors are leaving the staff "to move under the Prefecture's supervision" and "establish a link between the micro-economy of reintegration in downgraded districts and the real economy".

Reintegration by economic means aims at reintegration by stages into the market economy

All the arguments developed in the appraisal of town policy as well as in town agreements or in local reintegration plans by economic means hammer out this affirmation: reintegration by economic means must play the role of an airlock towards the market economy, of gangway towards business by procuring occasional or temporary work opportunities. These form springboards from which it is possible to obtain a permanent job: the importance is to "bring back to or as close as possible to employment the men and women who have been durably excluded". "The aim of reintegration by economic means is indeed to organise a little more porosity with the market economy"; appeal is made "to the conscience of the socially aware company head", with the business now having "the duty to take action". This pragmatic view is in opposition to the "utopian perspective of transforming social relations based on districts, incarnated by the notion of local development". In this way, the establishment of a link between the practices of reintegration by economic means and the appeal to civic responsibility as to the well understood interest of businesses, puts an end to the dream of an alternative economy.

Socially useful activities, creating reintegration possibilities

This recurrent debate on town policy relies entirely on a supposed distinction between "two models of social cohesion in gestation". The first "presupposes the reintegration at any cost of populations excluded from employment" in order to take into account the principle of reality. The second counts on "the weakening of the system of reference constituted by work in crystallising identities" and, failing available employment, recommends "participation in social exchange based on socially useful activities which can ultimately lead to reintegration". This concept results in getting social outcasts to explore the avenues of social reintegration that do not necessarily involve a salaried job.

Town policy evidently invalidates the second scenario in order to direct its efforts towards the burning obligation to work, so much referred to in local agreements and plans. This relies on two implicit postulates: the market economy is capable of reintegrating the vast majority of social misfits if these are prepared for it; the return towards full employment can be the fruit of a political intention coupling public intervention with "raising the social awareness" of company heads. It is these two postulates which should be investigated with respect to the contemporary economy.

The market economy no longer offers full employment

Since the start of the 80s, standardisable industries and services⁵ which form the basis for expansion, are creating practically no more jobs. Industrial companies in France lost some 900,000 jobs during the decade starting in 1980 and standardisable services, such as banks, confronted with the same imperatives of competitiveness, are brought to realise comparable developments. The externalisation of top-of-range or bottom-of-range services only gives a partial explanation to this development. In fact, even if industries whose work productivity increases the most are the ones which lose the least jobs, investments made today are no longer tomorrow's jobs. Growth is being achieved at present without jobs. While society is continuing to grow richer, full employment is no longer guaranteed. It is therefore important to take note of this new situation but without denying the margins for manoeuvre that can be provided by a relative improvement of the growth rate or a better match between training and production.

The policy of reintegration by economic means closed in on itself

While the trends of contemporary economy must be taken seriously, the distinction between a strategy consisting of making employment an absolute priority and another strategy giving priority to social exchange can only appear artificial.

Instead of being content with this apparent opposition, it is important, firstly, to save the social characteristics of employment that have conferred upon it its role of integrator, thus avoiding the proliferation of "small jobs" and, secondly, to simultaneously increase the offer of available employment by creating activities which can find management balances by mixing the benefits of paid work and unpaid work.

This task is more complex in other ways to implement than that of reintegration by economic means, identified solely as an airlock towards the market economy.

It does however have the merit of not leading to delusion on the outlets offered to beneficiaries, not endorsing the casualisation of employment and not enclosing the many activities emerging in the a dependency in terms of the selectivity of job markets.

Faced with the persistence of massive unemployment, "is it realistic to stick to the principle of reintegration activities that are limited over time and intended to result in jobs with conventional companies"? The question is made even more pressing by the fact that observation of the operation of reintegration by economic means defined in this manner advances the theory of a pernicious effect.

Complying with this outline of transition towards permanent employment constructed in the facts "a semi-public integrational sector third party"⁶ in which individuals find themselves categorised in accordance with their degree of employability— in other words an "autonomous" sphere of reintegration where the way out towards employment falls more within the scope of justification than of reality. Thus, "young people leaving the school system in 1989 found themselves unemployed at the end of 1991 more often when they went through a government sponsored work contract for the unemployed (CES) than when they had followed any other syllabus, at any level of qualification"⁷.

Unemployed adults gain more from going through the same type of subsidised contract "but their method of reintegration is most often in the shape of a second CES, especially when they are older, and their chances of finding a job remain low".

(5) Jacques Donzelot

(6) Jacques Donzelot

(7) Marie-Christine Jaillet

(8) W.J. Baumol (June 1987) *Microeconomies Microeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of the Urban Crisis*. American Economic Review, pp. 415-427.

(9) Question asked by Mr. Elbaum

(10) According to B. Eme, *Insertion et économie solidaire*, in B. Eme, J.L. Laville, *Cohésion sociale et emploi*. - Paris, Desclée de Brouwer, 1994, pp. 157-194

(11) Still according to Mr. Elbaum, *op. cit.* pp. 238-239.

Thus, the model of the airlock towards the market economy, which advocates getting closer to social and economic aspects, can deviate towards an economy of reintegration closed in on itself if it is introduced as a single model of reintegration by economic means. — a paradoxical effect of a model which was expected to open up "the micro-economy of reintegration".

Ensuring a more egalitarian participation in the economic sphere

Without in any way neglecting the margins for manoeuvre available to public policies for encouraging companies to turn towards qualitative flexibility and "qualifying reintegration" to the detriment of quantitative flexibility, it should be acknowledged that the economic activities developed in the context of the market will not allow for the return to employment of the whole of the working population. In this situation, the public policies could be used to handle both the widest possible access to being in employment and the enlarging of legitimate forms of work so as to go beyond the single reference to employment. Rather than conceiving initiatives of reintegration solely in relation to the market economy, they would have the mission of coupling a reduction of hours worked with the support of economic activities partially financed by the local authority for the service that they provided to it and combining within them permanent jobs of ordinary law and voluntary work, thus ensuring more egalitarian participation in the economic sphere.

The town policy was an attempt to go beyond the incompetence of conventional social policies to resolve novel problems. It has led to the arrival of a "socio-local"⁽¹²⁾ field the influence of which on modernisation of the State has been extensively studied. Nonetheless, the recognition of this "socio-local" field and the updating of its institutional effects have left two realities interwoven in the shadow: the non-trading company's desire for organisation and the search for economic activities anchored in the desire to promote social relations of solidarity⁽¹³⁾.

Towards a new relation for policy and economics?

Contesting the institutional architecture in which solidarity remains the prerogative of the public authorities and in which the prospects of professional reintegration remain subject to the performances of the market economy, these two realities demonstrate the search for another relation for policy and economics: solidarity must be able to be shown by means of an action model associating non-trading company and State; the economic initiative must be able to prevail over plural finalities which do not come down to the expectation of a return on investment.

Despite the reforms symbolised by town policy, they have not yet found an adequate institutional echo.

(12) According to the suggestive expression of L. Thevenot : *Nouvelles figures du compromis* in: B. Eme et al. J.L. Laville, *Cohésion sociale et emploi*, Paris : Desclée de Brouwer, 1994.

(13) Cf. on this point, American and European experiments described and analysed by J.L. Laville in : *Services de proximité en Europe*, Paris : Syros ; J.L. Laville. *L'économie solidaire : une perspective internationale*.

L'urbanisme de dalles

dans sept quartiers d'habitat social

Françoise Guyon

Urbaniste
Iaurif

Des dalles structurent le centre et les espaces résidentiels d'une dizaine de quartiers d'habitat social construits dans les années 60-70 en Ile-de-France. L'analyse de l'évolution de sept de ces quartiers a montré qu'ils posent des problèmes aigus d'intégration urbaine et de dégradation du cadre de vie qui ont motivé le recours aux dispositifs de la politique de la ville. Leurs dalles ont perdu au fil du temps leurs fonctions de centralité, tendent à être délaissées comme espaces de proximité et polarisent les réactions de rejet. L'urbanisme de dalles a-t-il encore un avenir dans ce contexte urbain ? Comment les dalles peuvent-elles évoluer ? Ne faudrait-il pas les casser ?

Contemporaines des lourdes opérations sur dalles (La Défense, Cergy-Pontoise...) où le parti d'urbanisme se justifie par la complexité des infrastructures à intégrer sur un espace restreint, ces dalles sont plutôt l'aboutissement idéologique du mouvement moderne en architecture. Elles constituent aujourd'hui des révélateurs des dysfonctionnements urbains propres aux grands ensembles. La morphologie et la spécificité technique et juridique des dalles exacerbent les problèmes urbains et de gestion rencontrés dans les quartiers d'habitat social de cette génération¹.

Les projets de réhabilitation engagés sur tous ces quartiers sont orientés en priorité sur la résorption des problèmes urbains et économiques et proposent des réponses nuancées. Mais elles impliquent une nouvelle approche de la centralité, une réflexion à l'échelle de la ville, une coordination de la gestion et la mobilisation de moyens financiers considérables qu'il est plus facile de réunir sur les secteurs qui présentent des enjeux économiques importants.

(1) L'étude de l'Iaurif, «Urbanisme de dalles et quartiers d'habitat social», Iaurif, décembre 1996, met bien en évidence ces phénomènes.

Dégradation et dévalorisation progressives des dalles

Malgré leurs ambitions initiales, les dalles posent des problèmes de maintenance, d'appropriation, d'insertion urbaine, d'image et de fonctionnement communs aux grands ensembles. Ils sont amplifiés par la rigidité et la complexité technique, foncière et juridique de l'urbanisme de dalles et par son architecture et son coût d'entretien. Les mécanismes traditionnels de transformation de la ville sur elle-même sont neutralisés : les dalles n'ont pas pu s'adapter aux évolutions sociales et économiques pour continuer à exercer leurs fonctions de centralité.

Une ambition initiale de qualité et de mixité urbaine

La conception de plusieurs quartiers a été confiée à des architectes de renom qui ont recherché la qualité et voulu adapter leurs projets à la pluralité de fonction des dalles. Quatre des sept dalles étudiées structurent en effet soit la trame de la ville (Les Ulis), soit des centres villes de banlieue (Bobigny, Epinay-sur-Seine, Choisy-le-Roi). Les trois autres s'inscrivent en périphérie des centres villes mais avec la vocation initiale d'être des centres de quartiers importants (Le Val d'Argent-Nord à Argenteuil, Les Fauvettes à Neuilly-sur-Marne et Le Parc-aux-Lièvres à Evry).

Conformément à cette vocation de centralité, ces dalles, et plus particulièrement les dalles de centre ville,

ont bénéficié d'une programmation associant des logements sociaux et des copropriétés, de nombreux équipements publics, des commerces, quelques locaux d'activités et de grands espaces verts à proximité. Mais sur la plupart des sites, les financements n'ont pas suivi les ambitions et la cohérence urbaine du plan masse initial a été très rapidement remise en cause par l'achèvement des opérations, la révision à la baisse des programmes d'équipements ou le développement de pôles urbains concurrents à proximité.

Une gestion complexe et coûteuse, un cadre urbain figé

Les dalles sont des objets techniques complexes, coûteux à entretenir sur la durée. Toutes les dalles étudiées présentent des désordres structurels (faible portance, infiltrations, bruit...) qui pèsent sur leur maintenance et leur capacité d'évolution et qui exigent aujourd'hui des interventions lourdes, techniquement et financièrement, telle la réfection des coques de béton des dalles des Fauvettes (Neuilly-sur-Marne) estimée en 1995 à 11 millions.

Aucun gestionnaire ne dispose des moyens financiers qu'impliquent la réfection des désordres des dalles et un coût d'entretien supérieur d'au moins 30 % à celui des espaces sur sol naturel. Contrairement aux voies et trottoirs sur rue, les dalles, même publiques, ne bénéficient d'aucune subvention d'équipement et même une commune relativement bien dotée fiscalement comme Les Ulis peut difficilement faire face au vieillissement simultané de plusieurs opérations de logements sur

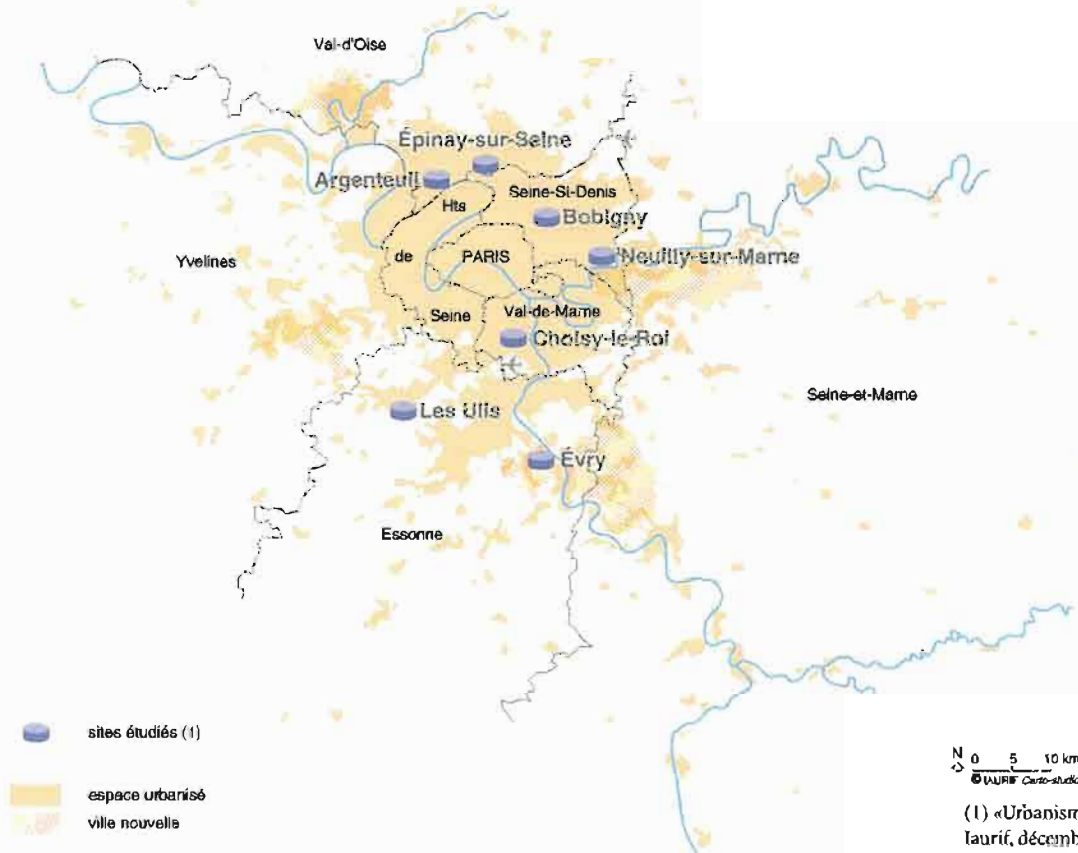
dalle. La réfection des espaces collectifs sur dalle ou sous dalle (parkings), se heurte par ailleurs au problème du report du coût des travaux sur les charges de locataires qui n'ont qu'une faible solvabilité.

Le flou juridique, l'imbrication foncière de multiples propriétaires privés et publics et le décalage entre statut et usages, caractéristiques des grands ensembles, sont renforcés sur les dalles par la superposition verticale des statuts. Ils constituent un obstacle fondamental à toute action cohérente d'entretien ou de réhabilitation. L'organisation en volume immobilier la mieux adaptée à la morphologie des dalles n'est utilisée que sur le centre ville d'Epinay-sur-Seine, opération la plus tardive. La municipalisation des espaces collectifs des dalles qui permet la maîtrise de leur entretien aux Ulis ou la gestion par une association de coordination unique mise en place à Bobigny et à Epinay-sur-Seine, s'avère le seul mode efficace de gestion.

Dégradation du cadre de vie et conflits d'usage

Bâtis et gérés avec des moyens financiers limités, les espaces collectifs sur et sous dalle souffrent donc à la fois d'un traitement initial sommaire (pauvreté des matériaux, mobilier urbain hétéroclite, indifférenciation de l'aménagement...) et des carences de l'entretien. Seules exceptions, les espaces de centre ville qui jouent un rôle de vitrine communale. L'aspect dégradé des dalles au pied des logements sociaux renvoie une image dévalorisée aux habitants et l'état des parkings souterrains et de leurs accès est dissuasif.

L'urbanisme de dalles dans sept quartiers d'habitat social



(1) «Urbanisme de dalles et quartiers d'habitat social», taurif, décembre 1996.



J. Bruchet/aurif
F. Guyon/aurif



Les dalles « techniques » recouvrent des concentrations d'infrastructures de transports placés au sein d'équipements de bureaux.

Les dalles « idéologiques » constituent le centre d'opérations essentiellement destinées au logement où il a semblé opportun de séparer les activités nobles des services considérés comme nuisants ou accessoires.

Le concept d'urbanisme de dalles

L'urbanisme de dalles fonctionne selon le principe exposé dans le rapport Buchanan en 1963 de séparation et de superposition des circulations et des fonctions : regroupement des fonctions nobles (animation piétonne, logements, commerces, bureaux...) sur dalle et des activités nuisantes (voies automobiles, stationnement, services ...) sous dalle et au sol. L'objectif plébiscité à l'époque était de créer un nouveau type de centre urbain accessible mais protégé de l'automobile.

Les sept quartiers étudiés sont ainsi structurés par deux réseaux superposés et conçus pour fonctionner séparément : un réseau de dalles et de passerelles avec une double vocation résidentielle et de centre urbain et, au sol, une trame viaire réservée aux automobiles et les équipements nécessitant une large emprise foncière.



La pauvreté et l'uniformité du traitement de la dalle engendrent un sentiment de rejet... qui se manifeste jusque dans la dégradation physique.

R. Guyon/Iaurif

Ceux qui n'ont pas été restructurés pour faciliter leur gardiennage sont peu ou pas utilisés et favorisent la délinquance.

Hormis les chemins piétons appréciés pour les trajets scolaires et empruntés s'ils sont fonctionnels et paysagers, les dalles sont délaissées. L'absence de limite claire entre l'espace public et l'espace privé et de différenciation en fonction des usages est source de nombreux conflits. En particulier entre les riverains et les jeunes, principaux utilisateurs de l'espace.

Enclavement des quartiers, insularité des dalles et rejet social

Construits à l'origine à la périphérie de l'urbanisation, les sept quartiers bénéficient à présent d'une desserte de bonne qualité mais restent isolés au milieu de grands équipements ou de grandes infrastructures. La conception des dalles renforce cet enclavement.

Contrairement aux centres anciens, les dalles sont conçues sans relation au site, à l'histoire ou à la trame foncière. Leurs façades aveugles qui sur-

plombent le sol, l'application stricte du principe de séparation des circulations, la rareté et l'inconfort des liaisons verticales et l'absence de jalonnement engendrent au sol et sur dalle de multiples discontinuités visuelles et fonctionnelles. Ces ruptures affectent aussi bien le réseau piéton, discontinu et figé par rapport à l'évolution de la localisation des équipements, que la circulation automobile qui butte sur les dalles et sur les infrastructures ; chaque dalle, chaque îlot, chaque équipement est refermé sur lui-même. Les ruptures rendent illisibles l'organisation urbaine des quartiers et l'organisation interne des dalles et vont à l'encontre des objectifs initiaux des concepteurs.

Ces désordres pèsent aussi sur l'image des dalles. Dans les quartiers périphériques qui regroupent des populations marginalisées, et dont certains ont connu de violents incidents, l'enclavement physique et la spécificité architecturale renforcent l'enclavement social et contribuent au glissement du rejet social vers le rejet d'une forme urbaine, la dalle, identifiée à une forteresse.

Des centres en déclin

Centres urbains actifs et appropriés par la population dans les années 70, les centres sur dalles ont progressivement déperissé, à l'instar des autres cœurs de quartiers d'habitat social. Les petits centres de quartier ont décliné les premiers, mais le processus étant partout le même : précarité et fermeture progressive des commerces, vieillissement des équipements, vacance des locaux d'activités... Le secteur privé déserte les dalles. L'espace urbain qui se voulait là plus qu'ailleurs le support des fonctions nobles de la ville ou du quartier a perdu sa fonction d'échange social et d'identité. La dilution des éléments de centralité sur les dalles s'est accompagnée dès l'origine de l'implantation de nouveaux équipements à leur périphérie, au niveau rue, sans projet global et sans que soient établis des liens entre les dalles et eux.

Cette incapacité des centres sur dalles à rester attractifs, renvoie d'abord à l'évolution générale des modes de sociabilité et de consommation, mais elle s'explique aussi



La dalle a été progressivement privée de son rôle fédérateur d'accueil des supports d'animation.

Le quartier a perdu sa convivialité.

R. Guyon/Saurfil

par les contraintes du parti d'aménagement, du statut foncier et des modes de gestion qui freinent toute capacité d'adaptation. Absence de visibilité, mauvaise accessibilité, problèmes de stationnement, dilution des équipements et des flux piétons, absence d'équipement "locomotive" sur dalle et d'équipement d'appel au niveau rue, problèmes d'entretien, d'insécurité et pauvreté du cadre urbain..., les conditions d'une bonne commercialité ou de fréquentation des équipements sont encore moins réunies sur les dalles que sur les grands ensembles au sol. L'imbrication des statuts, la multiplicité de gestionnaires aux logiques contradictoires ou l'absence de stratégie commerciale commune font obstacle à l'évolution des fonctions et des usages et rendent aussi très problématiques la restructuration et la promotion des centres commerciaux.

Les dalles ont-elles encore un avenir ?

Confrontés à ces dysfonctionnements, les gestionnaires des sept quartiers ont engagé des procédures de réhabilitation avec un triple volet urbain, social et économique. Les projets, élaborés à l'occasion des six contrats de ville ou des deux Grands projets urbains (GPU) dont ont bénéficié ces sept sites, varient dans leur ampleur et leurs priorités en fonction de la localisation des dalles dans les villes et de l'enjeu qu'elles représentent pour les collectivités. Leurs volets urbains sont, pour les plus aboutis d'entre eux, des projets complexes de recomposition de l'espace à l'échelle de la ville. Ils visent la modification de l'image des quartiers sur dalle, leur réinsertion urbaine et économique et l'amélioration de leurs capacités d'évolution en s'appuyant sur des principes d'aménagement propres à la ville traditionnelle et sur une nouvelle approche de la centralité. La mise en oeuvre de ces projets est contraignante. Elle exige en particulier de nouveaux outils fonciers, juridiques et réglementaires et de lourds moyens financiers. Et on peut légitimement se demander quelles dalles pourront retrouver les fonctions de centre qui avaient justifié leur réalisation.

Les projets pour les dalles des quartiers périphériques

La tentation de la démolition des dalles



La question de la démolition des dalles s'est surtout posée dans les

quartiers périphériques où le rejet social s'est cristallisé et où les dalles ont perdu leurs activités économiques ; où les coûts de réfection des désordres structurels et de réduction des dysfonctionnements urbains sont très élevés. Mais deux facteurs au moins ont joué contre toute solution radicale : le poids des dalles comme symbole de modernité et de progrès social dans la mémoire des villes et le coût de démolition et de réaménagement des terrains libérés. La destruction partielle de la dalle n'est décidée qu'au Val d'Argent (Argenteuil) tandis que la question de sa destruction partielle ou totale se pose encore au Parc-aux-Lièvres (Evry).

Ici, les services publics sur dalles posent des problèmes d'accès.

Absence de visibilité, mauvaise accessibilité et difficultés de stationnement ne favorisent pas la fréquentation des équipements.

R. Guyon/Saurfil



Priorité au cadre de vie et à la lutte contre l'exclusion

Sur les grands ensembles du Parc-aux-Lièvres à Evry ou des Fauvettes à Neuilly-sur-Marne, où les activités sur dalles semblent en sursis, priorité est donnée à la remise à niveau du cadre de vie pour contrecarrer par une intervention forte et visible le processus de dévalorisation du quartier et des logements sociaux concentrés sur les dalles. L'action sur le cadre bâti est complémentaire d'une gestion urbaine et sociale de proximité. La ville d'Evry hésite encore entre la réhabilitation de la dalle ou sa démolition et le déplacement du centre de quartier au sol sur l'avenue centrale. Ces deux alternatives sont jugées très coûteuses pour un quartier resté longtemps marginal dans la ville nouvelle et qui joue un rôle spécifique dans le parc social à cause de ses loyers très bas.



*L'imbrication des fonctions
(logements, commerces, services,
circulation piétonne et automobile)
fragmente l'espace.*

*À Choisy-le-Roi, sur le centre ville, la commune
a engagé une reconquête
économique et urbaine.*

F. Guyon/Anipix

Les projets pour les dalles de centre ville

Priorité à la reconquête urbaine et économique

La reconquête urbaine de leur centre comme moteur du développement économique de la commune est prioritaire pour les villes de Choisy-le-Roi, de Bobigny et d'Épinay-sur-Seine qui ont à se positionner par rapport à des pôles économiques proches et plus dynamiques. Ce sont les cités voisines des années 50 qui ont et qui continueront à bénéficier des procédures de développement social des quartiers. On retrouve aux Ulis et surtout à Argenteuil le même accent sur les volets urbains et économiques de la politique de la ville mais plus clairement articulé aux objectifs sociaux.

Remodelage des centres ville et retour à la rue

Dans tous ces projets, la reconquête du centre passe par l'extension ou le déplacement des services, des commerces et des équipements publics au niveau de la rue. Le mouvement semble irréversible et s'inscrit dans des projets ambitieux de remodelage des quartiers sur un périmètre élargi. La nouvelle répartition des fonctions entre les dalles et le niveau sol est cependant variable selon les villes :

- restructuration des dalles et extension du centre

Le contrat de ville de Choisy-le-Roi mise sur la vocation économique des dalles et programme l'amélio-

ration fonctionnelle et paysagère de la dalle principale ainsi que la revitalisation de ses activités. Ces actions sont présentées comme le premier volet d'un projet ambitieux de création d'un pôle urbain fort en bord de Seine. Ce pôle devrait intégrer les dalles, les grands équipements déjà implantés à leur périphérie (gare, axes commerciaux, centre ancien, mairie...) et un projet de ZAC limitrophe.

Le projet de reconquête du centre de quartier du Val d'Argent (Argenteuil), dont le potentiel de développement a été jugé assez important pour faire l'objet d'un Grand projet urbain (GPU), passe aussi par la restructuration des

fonctions urbaines sur la place centrale de la dalle du Val d'Argent-Nord et par l'extension du centre le long d'un "axe majeur" reliant la dalle au pôle de la gare, au centre du Val d'Argent-Sud, puis au centre ville d'Argenteuil. Le projet de démolition partielle de la dalle et les propositions de démolition-reconstruction de bâtiments sont conçus comme des outils au service de ce projet de recomposition de l'espace urbain.



Ces projets coûteux parviendront-ils à contrecarrer le mouvement général de déplacement des activités commerciales hors ou en limite des quartiers sur des axes mieux placés vis-à-vis des aires de chalandise? Ce sont des expériences à suivre.

- déplacement des pôles d'animation au niveau rue

Les projets d'Épinay-sur-Seine et de Bobigny misent, eux, sur ce déplacement. Les actions prioritaires du

GPU d'Épinay-sur-Seine comme celles du contrat de ville de Bobigny portent en effet sur la mise en valeur des fonctions urbaines et économiques des grands axes ou des nœuds de communication qui bornent le centre ville pour réduire la coupure entre le centre et le reste de la ville et permettre son extension. Ces deux projets confortent des processus déjà bien avancés de déplacement de l'animation urbaine des dalles vers la rue.

*Le projet d'Épinay-sur-Seine
mise sur le déplacement
des pôles d'animation
au niveau rue,
en vue de réduire la coupure
entre le centre
et le reste de la ville.*

F. Guyon/laurif



**Centre ou périphérie :
les mêmes principes
d'aménagement**

**Créer des repères,
désenclaver, remodeler
les espaces collectifs**

La majorité des projets partage les mêmes principes d'aménagement. Il s'agit de désenclaver les dalles, de réintégrer les quartiers dans les villes et de retrouver à la fois leur identité, leur lisibilité et leur fonctionnalité grâce à :

- un meilleur ancrage historique et géographique (ex : mise en valeur de la position de balcon sur le fleuve du centre ville d'Épinay-sur-Seine, amélioration des relations entre la dalle de Choisy-le-Roi et le parc du château qui la borde, ouverture de la dalle d'Argenteuil sur le paysage des coteaux) ;
- le rétablissement des continuités visuelles et des continuités d'usage

entre les dalles et le quartier (traitement des accès, des façades ou des délaissés en pied de dalle...), rétablissement qui peut passer, comme à Argenteuil, par le gommage du caractère monumental de la dalle pour la traiter comme un prolongement, à un autre niveau mais discret, de la ville ;

- un travail sur la voirie et les espaces collectifs des dalles et du quartier pour améliorer simultanément la perméabilité interne, la continuité entre la trame viaire du quartier et celle de la ville et la lisibilité de l'espace urbain.

La mise en œuvre de ces principes s'appuie sur la valorisation ou le rétablissement des éléments traditionnellement constitutifs de l'espace urbain (îlot, trame viaire, échelle du bâti...). Elle se traduit en particulier par un nouveau rapport à la rue et à l'automobile. Le maillage des voies

devient la trame fondamentale des quartiers. Les nationales en limite de quartier, les grands carrefours en entrées de ville ou les voies transversales et non plus les dalles sont proposés comme axes structurants de l'évolution et de l'animation des quartiers. Cette volonté de dépasser la vocation routière des voies pour les traiter comme des axes de liaison et en exploiter le potentiel économique et urbain exige de les remodeler et de revoir leur rapport au cadre bâti ou le partage piéton-voiture. On observe aussi un retour aux rapports propres à la ville ancienne entre espace public et espace privé. Tous les projets prévoient de mieux hiérarchiser les espaces collectifs en fonction de leurs statuts et de leurs usages et de marquer clairement leurs limites afin de retrouver des références partagées pour la lecture et l'usage de la ville.



*Des terrains délaissés
au pied d'une dalle
du secteur locatif :
rétablir des continuités
visuelles et d'usage
entre les dalles et le quartier
répond au souci de rénover
les espaces collectifs.*

F. Guyon/Asdril



*Axe majeur
du Grand projet urbain,
Pallée Jean Lurçat
à Argenteuil.*

F. Guyon/aurif

Une nouvelle approche de la centralité

On retrouve dans les projets de revitalisation des centres ville ou des gros centres de quartier les composantes traditionnelles du concept de centralité :

- définition du centre par rapport à sa périphérie,
- valorisation symbolique par l'ancrage historique, la concentration des lieux d'expression des pouvoirs ou le traitement des espaces publics,
- densification et diversification des fonctions,
- amélioration de la qualité des services et des pôles d'animation, amélioration du cadre de vie (cadre bâti, espaces collectifs...)

Mais les projets tirent aussi, on l'a vu, les conséquences de l'évolution des centres en banlieue, de leur déplacement sur les principaux axes de chalandise et de leur éclatement (centres anciens, noeuds de communications, centres commerciaux ou zones d'activités....). Ils débordent le cadre des

dalles, du quartier ou même de la ville pour faire des propositions de programmation en référence à un territoire plus vaste défini par l'aire de chalandise (le périmètre d'attraction de la N 14 à Epinay-sur-Seine) ou par les pôles urbains et économiques proches, pôles qu'il faut relier pour améliorer leur synergie (Choisy-le-Roi, Argenteuil, Les Ulis). A cette vision multipolaire de la centralité peut correspondre comme à Argenteuil une vision dynamique des services à rendre aux habitants des quartiers. L'objectif est de répondre au besoin d'identité et d'autonomie locale par l'amélioration de la qualité des services et des espaces collectifs locaux. Mais il est aussi d'ouvrir le quartier en favorisant la mobilité de ses habitants vers d'autres pôles et en attirant une population extérieure par l'implantation d'équipements ayant un large rayonnement.

La problématique de la centralité ne semble par contre pas encore posée sur les deux quartiers périphériques.

Les conditions pour une reconquête des quartiers sur dalles



Pourquoi les quartiers d'habitat social sur dalles ont-ils beaucoup moins bien vieilli que les gros quartiers d'affaires ou que les opérations parisiennes sur dalles ? Malgré les différences d'échelle, les types de difficultés sont largement les mêmes² mais les seconds ont mobilisé dès l'origine de gros moyens financiers et bénéficié d'une structure unique de gestion qui leur ont permis d'assurer une gestion permanente, de s'adapter aux évolutions socio-économiques et les centres d'affaires ont été soutenus par des politiques économiques volontaristes puissantes.

(2) «L'urbanisme de dalles, continuités et ruptures», Actes du colloque des Ateliers d'été 1993 de Cergy, Presses de l'école nationale des Ponts-et-Chaussées.

Les projets urbains mettent justement l'accent sur les moyens considérables aujourd'hui nécessaires pour remédier aux défauts structurels, réintégrer les dalles dans la ville, les entretenir sur la durée, les animer et leur permettre d'évoluer :

- les contrats de ville peut-être, mais surtout les GPU devraient favoriser mieux que les procédures antérieures, la mobilisation à long terme des moyens financiers nécessaires pour des politiques lourdes de réhabilitation puis une gestion permanente de l'entretien ; ils devraient aussi donner la capacité d'expertise nécessaire pour intégrer des démarches jusque là ponctuelles dans des projets urbains à plus long terme et sur un périmètre élargi ;
- la clarification foncière et la mise en place d'une structure unique de coordination de la gestion et d'outils juridiques et réglementaires adaptés, l'utilisation inventive des outils pour faciliter les mutations d'urbanisme (ex : substitution dans les POS de la définition de l'enveloppe constructible à la prescription de coefficients des sols) et profiter des opportunités sont un préalable indispensable à toute politique de reconquête urbaine et économique ;
- les monographies réalisées sur les 7 quartiers donnent le sentiment d'une certaine déconnexion entre projet urbain et demande sociale, alors que seuls un portage politique fort et un partenariat avec les acteurs institutionnels et privés et les habitants permettra d'assurer la cohérence du projet dans la durée.

Cette ambition est présente dans les quartiers de centre ville ou les gros centres de quartier. Mais, même là, les logiques économiques ne sont-elles pas contradictoires à terme avec le maintien des commerces et des services sur les dalles ? Aujourd'hui, il est difficile de les maintenir à un niveau satisfaisant dans nombre de cœurs historiques d'autres communes de banlieue. Et dans ce cas, quelles vont être les répercussions du déplacement du centre, des dalles à la rue. Les coûts de réfection de l'ouvrage et la gestion des dalles de centre ville sont actuellement largement prises en charge par les collectivités. Accepteront-elles toutes de continuer à assumer la charge de dalles à vocation dominante résidentielle ? L'avenir des dalles périphériques qui ne représentent pas d'enjeux

urbains et sociaux importants est plus incertain encore. L'hypothèse de leur démolition, partielle si possible, reste envisageable si elle est une réponse réaliste aux problèmes de coût de gestion et de réhabilitation des dalles et non une réponse à une situation sociale dégradée. Mais elle doit alors s'inscrire dans un projet urbain comme au Val d'argent à Argenteuil ou la Nacelle à Corbeil-Essonne où seul un élément fondamental de la dalle a été préservé et utilisé pour tout à la fois marquer l'identité du grand ensemble et l'accrocher à son environnement. Toutes ces questions restent ouvertes, les processus de réhabilitation ne sont qu'ébauchés. Un suivi sur le long terme permettra d'évaluer les moyens nécessaires pour que ces quartiers puissent se perpétuer et évoluer.



La morphologie, la spécificité technique et juridique des dalles exacerbent les problèmes urbains et de gestion rencontrés dans les quartiers d'habitat social.

B. Gegault/Asuif



Town planning for paved structures in seven residential districts

Françoise Guyon
Town Planner
laurif

Paved structures form the centre and residential areas of less than a dozen of residential districts built between 60-70 in the Ile-de-France region. Analysing the development of seven of these districts has shown that they present severe problems of urban integration and deterioration in living environment leading to the involvement of town policy provisions. Their paved structures have, over the years, lost their functions of centrality, tend to be abandoned as local public areas and are a focus for reactions of rejection.

Does such town planning for paved structures still have a future in the urban context? How can paved structures be made to evolve? Will it not be necessary to break them up?

Contemporaries of those weighty operations on paved structures (La Défense, Cergy-Pontoise...) where this town-planning option is justified by the complexity of infrastructures to be integrated into a limited area, these paved structures are more the ideological end result of the modern movement in architecture. Today, they serve to reveal some of the urban malfunctions belonging to large built-up areas. The morphology and the technical and legal specificity of the paved structures exacerbates urban and management problems encountered in this generation's residential districts. The rehabilitation projects undertaken in all these districts focus in priority on the gradual reduction of urban and economic problems and propose finely shaded answers. But these involve a new approach to centrality, a reflection at town level, a co-ordination of the management and the mobilisation of considerable financial resources which it is easier to centralise on sectors presenting major economic issues.

Progressive degradation and deterioration of paved structures

Despite initial ambitions, paved structures now present problems of maintenance, appropriation, urban insertion, image and operation common to large built-up areas. These are amplified by the technical, land-related and legal rigidity and complexity of town planning for paved structures as well as by its architecture and cost of maintenance. The conventional mechanisms of transforming the town on itself are neutralised: paved structures cannot be adapted to social and economic evolutions so as to continue performing their functions of centrality.

An initial ambition of quality and urban cohabitation

The design of several districts was entrusted to well-known architects who looked for quality and wanted to adapt their projects to the plurality of function of paved structures. Four out of the seven paved areas surveyed in fact form the structure either of the town system (Les Ulis), or of suburban town centres (Bobigny, Epinay-sur-Seine, and Choisy-le-Roi). The other three are bordering onto town centres but with the initial intention of being major district centres (Le Val d'Argent-Nord at Argenteuil, Les Fauvettes at Neuilly-sur-Marne and Le Parc-aux-Lièvres at Evry).

In compliance with this aim of centrality, these paved areas, and more particularly those in town centres, have benefited from a programme combining social housing and condominiums, many public installations, shops, some local activity buildings and nearby wide open spaces. But, for most of these sites, the funding was not on a level with ambitions and the urban coherence of the initial block plan was very rapidly compromised by the non-completion of operations, the revision downwards of programmes for installations or the development of competing urban centres in the neighbourhood.

Complex and costly management, a frozen urban framework

Paved structures are technically complex, costly to maintain in the long term. All the paved structures surveyed show structural damage (poor weight-bearing, seepage, noise, etc.) which weigh on their maintenance and their capacity to evolve and which today require costly technical and financial interventions, such as reconditioning the concrete shells of the paved structures at Les Fauvettes (Neuilly-sur-Marne) estimated at 11 million francs.

No administrator has the financial means needed for reconditioning the damage to paved areas and where the maintenance cost is at least 30% higher than for areas on natural ground. Unlike routes and pavements in the street, paved structures, even when public areas, do not benefit from any subsidy for installation and even a town that is relatively well cushioned in terms of taxation like Les Ulis has difficulty in dealing with the simultaneous

ageing of several residential programmes on paved structures. The reconditioning of communal areas (on or under paved structures (car parks),) also raises the problem of passing on the cost of works as rental charges for tenants with low solvency.

The unclear legal situation, the interweaving of properties belonging to many different private and public owners and the difference between status and use, features of all large sites, are emphasised with paved areas by the vertical superposition of sites. Such a situation forms a fundamental obstacle to any coherent system of maintenance or renovation. The organisation in terms of property volume, which is best suited to the morphology of paved structures, is only in use for the town centre of Epinay-sur-Seine, a more recent programme. The municipalization of communal areas of paved structures enabling the control of maintenance at Les Ulis or their transfer to a single co-ordination association introduced at Bobigny and at Epinay-sur-Seine, shows itself to be the only efficient method of management.

Deterioration of living conditions and conflicts of use

Because they were built and managed with limited funds, communal areas on and under paved structures therefore suffer from an initially basic treatment (poor materials, heterogeneous urban furniture, lack of differentiation of planning development, etc.) and inadequate maintenance. The only exceptions are town centre areas, which play a role of community shop-window. The worn appearance of paved areas at the foot of local authority housing gives a poor image to inhabitants and the state of underground car parks and their means of access is off-putting. Those which have not been restructured for better security are little or not used and encourage delinquency.

Apart from the pedestrian paths liked for going to school and back and used if they are functional and landscaped, paved areas are generally abandoned. The absence of clear boundaries between public and private areas and the lack of differentiation in terms of uses are a source of many conflicts. In particular between local residents and young people, principal users of the area.

Hemming in of districts, insularity of paved areas and social rejection

Originally built on the edge of urban areas, the seven districts currently benefit from good quality public services but remain isolated in the middle of major installations or huge infrastructures. The design of the paved areas emphasises this impression of being hemmed in. Unlike old centres, the paved structures are designed

(1) The survey by Laurif «Urbanisme de dalles et quartiers d'habitat social», Laurif, December 1996, highlights these phenomena well.

without reference to the site, to the past or to the urban property system. Their blind frontages which overhang the ground, the strict application of the principle of separating traffic flows, the scarcity and unpleasantness of the vertical links and the absence of markings create, on the ground as well as on the paved area, many visual and function discontinuities. These breaks affect not only the pedestrian system, intermittent and rigid in relation to changes in the location of installations, but also the car traffic which comes up against the paved areas and against the infrastructures; each paved area, each little island, each installation is closed in on itself. The breaks make it impossible to decipher the urban design of the districts and the internal design of the paved areas and go against the original aims of the designers.

Such problems also weigh on the image of the paved areas. In the bordering districts containing marginalised populations, certain of which have experienced violent incidents, the physical enclosure and architectural specificity emphasise the social enclosure and help the social rejection to slide towards the rejection of an urban form, the paved structure, identified with a fortress.

Centres in decline

Town centres that were active and adopted by the population during the 70s, the centres based on paved structures have gradually gone downhill, rather like other core areas of local authority housing districts. The smaller district centres were the first to decline, but the process has been the same everywhere: precariousness and gradual closing down of shops, ageing of installations, emptying of business premises, etc. The private sector is abandoning the paved areas. The urban area which wanted, there more than anywhere, to be the support of the town or district's noble functions has lost its function of social exchange and its identity. The weakening of centrality on the paved areas was accompanied from the start by the arrival of new installations at their edges, at street level, without overall planning and without the establishment of links between them and the paved areas.

This incapacity of centres on paved areas to remain attractive, reminds one first of all of the general evolution of methods of sociability and consumption, although it is also explained by the constraints of the development option, of the property status and of the management methods which slow down any capacity for adaptation. Absence of visibility, poor accessibility, parking problems, dilution of installations and pedestrian flows, lack of "locomotive" installations on the paved area and equipment for returning to street level, maintenance problems, insecurity and poverty of the urban setting, etc. The conditions for good commerciality or use of installations are still as lacking on the paved areas as on the large built up sites on the ground. The overlapping of statutes, the multiplicity of administrators with contradictory ideas or the lack of joint commercial strategy form a barrier to the development of functions and uses and also make the restructuring and promotion of shopping centres problematical.

Do paved areas still have a future?

Faced with such malfunctioning, the administrators of the seven districts launched rehabilitation programmes with a threefold aspect — urban, social, and economic. The projects, drawn up at the time of the six town contracts or the two major urban projects (GPU—Grands projets urbains) from which these seven sites benefited, vary in amplitude and have different priorities depending on the location of the paved areas in the towns and the challenge that these represent for the local authorities. Their urban aspects, for the most advanced of these, are complex projects for recomposing the area on a scale with the town. They aim to modify the image of these districts on paved structures, ensure their urban and economic reinsertion and improve their capacities for development by relying on principles of urban development appropriate to the traditional town and using a new approach to centrality. The implementation of such projects is restrictive. In particular, it requires new property, legal and statutory tools and major financial resources. And one can legitimately wonder what paved areas will be able to rediscover the central functions for which they were intended.

The projects for paved structures in outlying districts

The temptation to demolish paved structures

The issue of demolishing the paved structures arose in the outlying districts where social rejection has crystallised and where the paved structures have lost their business activities; where the costs of overhauling structural damage and reducing urban malfunctions are very high. But two factors at least have worked against any radical solution: the importance of the paved areas as symbols of modernity and social progress in the towns' memories and the cost of demolishing and redeveloping the land thus released. The partial destruction of the paved structure was only decided on at Val-d'Argent (Argenteuil) while the issue of its partial or total destruction is still in question at Parc-aux-Lièvres (Evry).

Priority to the living environment and the struggle against exclusion

On major sites such as the Parc-aux-Lièvres at Evry or Fauvettes at Neuilly-sur-Marne, where the activities on paved areas seem to have been reprieved, priority is being given to restoring the living environment in order to thwart, by a strong and visible presence, the process of deterioration seen in districts and local authority housing that are concentrated on paved areas. Action on the built-up environment is complementary to local urban and welfare management. The town of Evry is still hesitating between rehabilitating the paved area or demolishing it and moving the district's centre to ground level on the central avenue. Both alternatives are considered very costly for a district that has long been marginal in the new town and which plays a special role

in local authority owned properties because of its very low rents.

The projects for paved areas in town centres

Priority to urban and economic recovery

The urban recovery of their centre as driving force in the commune's economic development is a priority for towns such as Choisy-le-Roi, Bobigny, and Epinay-sur-Seine which need to find their place in relation to nearby economic sectors that are more dynamic. It is the neighbouring housing estates from the 50s, which have benefited and will continue to benefit from welfare development procedures in such districts. At Les Ulis and particularly at Argenteuil, one finds the same emphasis on the urban and economic aspects of town planning but more clearly oriented towards welfare objectives.

Redesign of town centres and return to the street

In all these projects, the centre's recovery passes through the extension or the removal of services, shops and public installations to street level. The movement seems irreversible and enters into ambitious redesigning projects for districts over a wide radius. The new breakdown of functions between paved areas and ground level varies depending on the towns:

- Restructuring of paved areas and extension of the centre

The town-planning agreement at Choisy-le-Roi is counting on the economic purpose of the paved areas and programming improvements to the functions and landscaping of the main paved area at the same time as the revival of its activities. Such actions are presented as the first part of an ambitious project to create a strong urban sector along the Seine. This is expected to include paved areas, major installations already existing on their edges (station, shopping streets, former centre, town hall, etc.) and plans for an adjoining business park.

The planned revival of the centre of the Val-d'Argent district (Argenteuil), where the potential for development has been judged high enough to be the subject of a Major urban project (GPU), will also involve the restructuring of town functions on the central square of the Val-d'Argent-Nord paved area and the extension of the centre along a «major route» linking the paved area to the station sector, to the centre of Val-d'Argent-Sud, and then to the town centre of Argenteuil. The planned partial demolition of the paved area and the proposals to demolish-rebuild the buildings are seen as tools at the service of this project to redesign the urban area.

Will such costly projects succeed in preventing the general movement of commercial activities outside or on the edge of districts on routes that are better placed in terms of customer catchment areas? These are experiments to monitor.

- Removal of hubs of activity to ground level

The projects at Epinay-sur-Seine and Bobigny are counting on such a move. The priority actions of the major urban project (GPU) at Epinay-sur-Seine as well as those of the town agreement at Bobigny in fact concern the development of urban and economic functions of major routes or communication crossroads which border the town centre in order to reduce the separation between the centre and the rest of the town and enable it to expand. These two projects reinforce processes that are already well under way to move the hub of urban activity from paved areas towards the street.

Centre or edge: the same principles of development

Creating landmarks, opening up, redesigning community areas

The majority of projects share the same principles of development. This involves opening up the paved areas, reintegrating the districts into towns and revealing their identity, their legibility and their functionality thanks to:

- A better historical and geographical anchorage point (e.g. highlighting the grandstand position of the town centre Epinay-sur-Seine over the river, improved links between the paved area of Choisy-le-Roi and the castle grounds which border it, opening of the paved area in Argenteuil onto its sloping hillsides);
- The reestablishment of visual continuities and continuities of use between the paved areas and the district (handing of accesses, frontages or abandoned areas at the foot of the paved area, etc.), a reestablishment which can, as in Argenteuil, involve the erasure of the monumental character of the paved area reducing it to an extension, another level but more discreet, of the town;
- Work on the public road system and communal places of paved areas and the district in order to improve the internal permeability, the continuity between the district and town road systems and the legibility of the urban area.

The implementation of such principles relies on the valorisation or the reestablishment of traditional components of the urban area (island, road system, scale of building, etc.). It is seen in particular in a new relationship with the street and the car. The linkage of roads becomes a fundamental network for the districts. The main roads at the edge of the district, major junctions on the outskirts of town or transversal roads and no longer paved areas are proposed as axes structuring the development and animation of the districts. This intention to go beyond the traffic purpose of roads to use them as links and to exploit the economic and urban potential requires their redesign and a review of their relationship to the built-up environment or the share between pedestrians and cars. One also observes a return to relationships appropriate to the old town between public area and private area. All projects provide for better hierarchisation of communal areas in line with their situation and their use and a clear demarcation of their limits in order to find shared references for understanding and using the town.

A new approach to centrality

In the projects for revitalising town centres or large district centres, one finds the traditional components of the concept of centrality:

- Definition of the centre in relation to its periphery;
- Symbolic valorisation by historical anchorage point, the concentration of places for the expression of powers or the treatment of public areas;
- Densification and diversification of functions;
- Improved Quality of Services And Hubs of Activity, Improved Living environment (built-up areas, communal areas, etc.).

However, the projects also bring, as seen, the consequences of transforming centres into suburbs, moving them onto the principal customer catchment axes and breaking them up (former centres, communication hubs, shopping centres or business parks, etc.). They overflow from the paved areas, from the district or even from the town to make programming proposals in reference to a vaster territory defined by the customer catchment area (e.g. the perimeter for attraction of the N14 road at Epinay-sur-Seine) or by nearby urban and economic sectors, which must be linked in order to enhance their synergy (e.g. Choisy-le-Roi, Argenteuil, Les Ulis).

To this multi-sector vision of centrality can be matched, as in Argenteuil, a dynamic vision of services offered to inhabitants of the districts. The objective is to respond to the need for identity and local independence by improving the quality of services and local communal areas. But it also involves opening out the district by encouraging the mobility of its inhabitants towards other sectors and by attracting an external population with the introduction of installations with a wide-ranging influence. The problematic of centrality does not however seem to be an issue on the two outlying districts.

The conditions for the recovery of districts on paved areas

Why have districts of local authority housing on paved areas aged less well than the big business districts or Paris-based programmes on paved areas? Despite differences of scale, the types of malfunctions are largely the same² although the second pair organised major financial resources from the start and benefits from a unique management structure enabling them to keep permanent control and adapt to socio-economic developments. Furthermore, the business centres were supported by powerful economic voluntarist policies.

Planning projects in fact place emphasis on the major resources required today to remedy structural deficits, reintegrate the paved areas into the town, maintain them in the long term, activate them, and enable them to evolve:

- Town agreements maybe, but especially major urban projects (GPU) should be more favourable than previous procedures for mobilising, in the long term, the financial resources needed for onerous policies of rehabilitation and then long term management of the maintenance; they should also provide the level of

expertise needed to include procedures, occasional until then, into planning projects with longer term application and wider scope;

- The clarification of property and the implementation of a single structure for co-ordinating management with suitable legal and statutory tools, the inventive use of tools to facilitate developments in town planning (e.g. Substitution in zoning regulations of the definition of building land for the prescription of ground coefficients) and taking advantage of opportunities are an essential preliminary to any policy of urban and economic recovery;

- The monographs carried out on the 7 districts give an impression of a certain disconnection between planning project and welfare needs, while only a strong political support and a partnership with institutional and private actors and inhabitants will make it possible to ensure the project's coherence in the long term.

This ambition is present in town centre districts or large district centres. But, even here, don't we find that economic reasoning is contradictory in the long term with the maintenance of businesses and services on paved areas? Nowadays, it is difficult to maintain them at a satisfactory level in many of the historic centres of other suburban communes. And in this case, what will be the repercussions of removal from the centre, from paved areas to the street. The costs of overhauling the structure and managing paved areas in town centres are currently the responsibility of the local authorities. Will they continue to accept responsibility for paved areas that are predominantly intended for residential purposes?

The future of outlying paved areas that are not major urban and social centres is even more uncertain. The possibility of demolishing them, partially if possible, remains conceivable if this proves to be a realistic response to problems in terms of the cost of management and rehabilitation of the paved areas and not a response to a downgraded social situation. But it must then be included in a planning project such as at Val d'Argent in Argenteuil or Nacelle in Corbeil-Essonnes where only a basic part of the paved area has been preserved and used in order to mark the identity of the overall area and attach it to its surroundings.

All these questions remain open; the processes of rehabilitation are only sketched out. Long term monitoring will provide an assessment of the means necessary to enable these districts to continue and develop.

(2) "L'urbanisme de dalles, continuités et ruptures", Discussions at the Cergy 1993 summer workshop colloquium 1993, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées.

