

SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ETUDE COMPARATIVE

Le grand Londres



2.02.019

SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

ÉTUDE COMPARATIVE

LE GRAND LONDRES

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE
15, rue Falguière - 75740 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 53 85 53 85 - Télécopie : 01 53 85 76 02 -
Directeur général : François DUGENY
Directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement : Gérard LACOSTE

Département Démographie Habitat Equipements et Gestion Locale
Directrice : Christine CORBILLÉ

Monographie du Grand Londres réalisée par Brigitte GUIGOU

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

© IAURIF – juillet 2005

Crédits photo : IAURIF, Brigitte GUIGOU, Denis LACOMBE, Paul LECROART, Louis SERVANT, Christine TARQUIS. DIAMAR.

Préambule

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

C'est l'objet de cette étude comparative sur les processus de ségrégation urbaine et les politiques publiques menées dans six métropoles européennes faisant l'objet de **six monographies** :

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

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

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

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

Ce rapport traite de la situation dans le Grand Londres. La rédaction de cette monographie a été achevée en décembre 2004.

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



SOMMAIRE

Première partie. La ségrégation socio-spatiale : description et analyse

1. La place centrale de la métropole londonienne dans le pays	9
1.1. Des caractéristiques démographiques métropolitaines	9
1.2. Un pôle international compétitif fondé sur une économie de service	11
1.3. « Volatilité » des emplois, précarisation du rapport au travail et croissance de l'inactivité	13
1.4. L'accroissement des inégalités de revenus	14
1.5. La pauvreté : un problème massif et persistant	15
1.6. Le Grand Londres : une métropole multiethnique et multiculturelle	17
2. Géographie sociale	18
2.1. Des clivages historiques est-ouest et centre-périphérie	18
2.2. La pérennité de l'opposition entre centre précaire et périphérie prospère	18
2.3. Juxtaposition d'îlots de précarité et de prospérité : la mosaïque londonienne	22
3. Les processus moteurs de la polarisation sociale de l'espace	25
3.1. Urbanisme, changements socio-économiques et mouvements de populations	25
3.2. Des changements dans les pratiques résidentielles des classes moyennes : la gentrification des quartiers populaires	31
Résumé et conclusion de la première partie	34

Deuxième partie : Les politiques publiques de lutte contre la ségrégation sociale

1. Évolutions dans les termes de la question sociale	37
1.1. De la fin du 19 ^{ème} aux années 1970 : de la lutte contre la pauvreté à la mise en place des fondements de l'État providence	37
1.2. La rupture des années 1970 : de la notion de progrès social et d'État providence à la crainte de l'exclusion sociale et du ghetto	38
1.3. Des outils de mesure de plus en plus précis pour quantifier les écarts de la ségrégation	40
2. La politique du logement : vers un réengagement après une longue phase de désengagement ?	41
2.1. Un objectif central de la politique nationale : la construction de logements abordables	41
2.2. Les aides à la personne : un dispositif redistributif pour un nombre important de ménages	42
2.3. À Londres, des objectifs ambitieux mais des moyens d'action limités	43
3. Protection sociale, lutte contre la pauvreté et l'exclusion	45
3.1. Des priorités multiples : l'emploi, la pauvreté des enfants, les services publics	45
3.2. Un bilan qui suscite des débats	46
4. La politique de renouvellement des quartiers en difficulté	48
4.1. Trois décennies d'expériences diverses en faveur des quartiers en difficulté	48
4.2. Une démarche nationale de renouvellement des quartiers	49
4.3. Le renouvellement des quartiers dans le Grand Londres	52
4.4. Premiers éléments de bilan : la mise en place d'une politique publique ambitieuse	53

Annexes

1. Points de repère sur la gouvernance à Londres _____	63
2. Points de repère sur la politique migratoire au Royaume-Uni _____	64
3. Liste des sigles utilisés _____	65
4. Liste des entretiens réalisés _____	66
5. Bibliographie _____	67
6. Liste des principaux sites <i>web</i> utilisés _____	71

Liste des cartes utilisées :

Carte 1 : Grand Londres et sa région _____	10
Carte 2 : Grand Londres et ses communes _____	20
Carte 3 : Indice de précarité multiple 2004 (<i>IMD 2004</i>) _____	20
Carte 4 : Taux de demandeurs d'emplois en juillet 2002 _____	21
Carte 5 : Quartiers en <i>New Deal for Communities</i> . _____	51
Carte 6: Communes en "renouvellement de quartier" _____	54



PREMIERE PARTIE

LA SEGREGATION SOCIO-SPATIALE : DESCRIPTION ET ANALYSE



© laurif



Cette partie décrit le contexte socio-économique du Grand Londres, la géographie sociale, les tendances d'évolution de la ségrégation ainsi que les processus à l'œuvre.

1 - LA PLACE CENTRALE DE LA METROPOLE LONDONNIENNE DANS LE PAYS

1.1. Des caractéristiques démographiques métropolitaines

Le poids du Grand Londres¹ sur la scène nationale et européenne est d'abord démographique. D'après les données du Recensement Général de Population de 2001 [National Statistics et al., 2003], Grand Londres compte 7,19 millions d'habitants, soit 12 % de la population totale du Royaume-Uni, ce qui en fait une des métropoles les plus peuplées de l'Union européenne et une des plus grandes du monde développé (tableau 1).

C'est une métropole dense qui s'étend sur 1 584 km², soit 4 486 habitants par km² (carte 1).

En 1999 le taux de natalité à Londres était élevé, 15 pour mille. En 2001, le taux de fécondité était l'équivalent de celui du Royaume-Uni, soit 1,62 enfant par femme. Alors que la population du Royaume-Uni a augmenté de manière modeste mais continue au cours des 30 dernières années pour atteindre près de 60 millions en 2001, la population londonienne a connu des fluctuations très importantes. En 1939, Grand Londres comptait 8,6 millions d'habitants, son chiffre le plus élevé à ce jour. Son déclin démographique a été particulièrement fort dans les années 1960 et 1970, le point le plus bas étant atteint en 1988 avec une population totale de 6,73

Tableau 1 : Principales caractéristiques des différents échelons territoriaux

Grand Londres correspond au territoire administré par l'Autorité du Grand Londres et regroupe 33 communes et la City. Grand Londres comprend *Inner London*, le centre de Londres, qui regroupe 13 communes plus la City, et *Outer London*, la périphérie, qui regroupe 20 communes (carte 2).

Territoires	Nombre d'habitants	Superficie en km ²	Caractéristiques géographiques
Inner London	2,77 millions	-	Centre de Londres, 13 communes plus la City
Outer London	4,41 millions	-	Périphérie de Londres, 20 communes
Grand Londres	7,19 millions	1584	Inner + Outer London, 33 communes plus la City
Aire métropolitaine- Outer Metropolitan Area	13,9 millions	12 848	En expansion avec augmentation des migrations alternantes

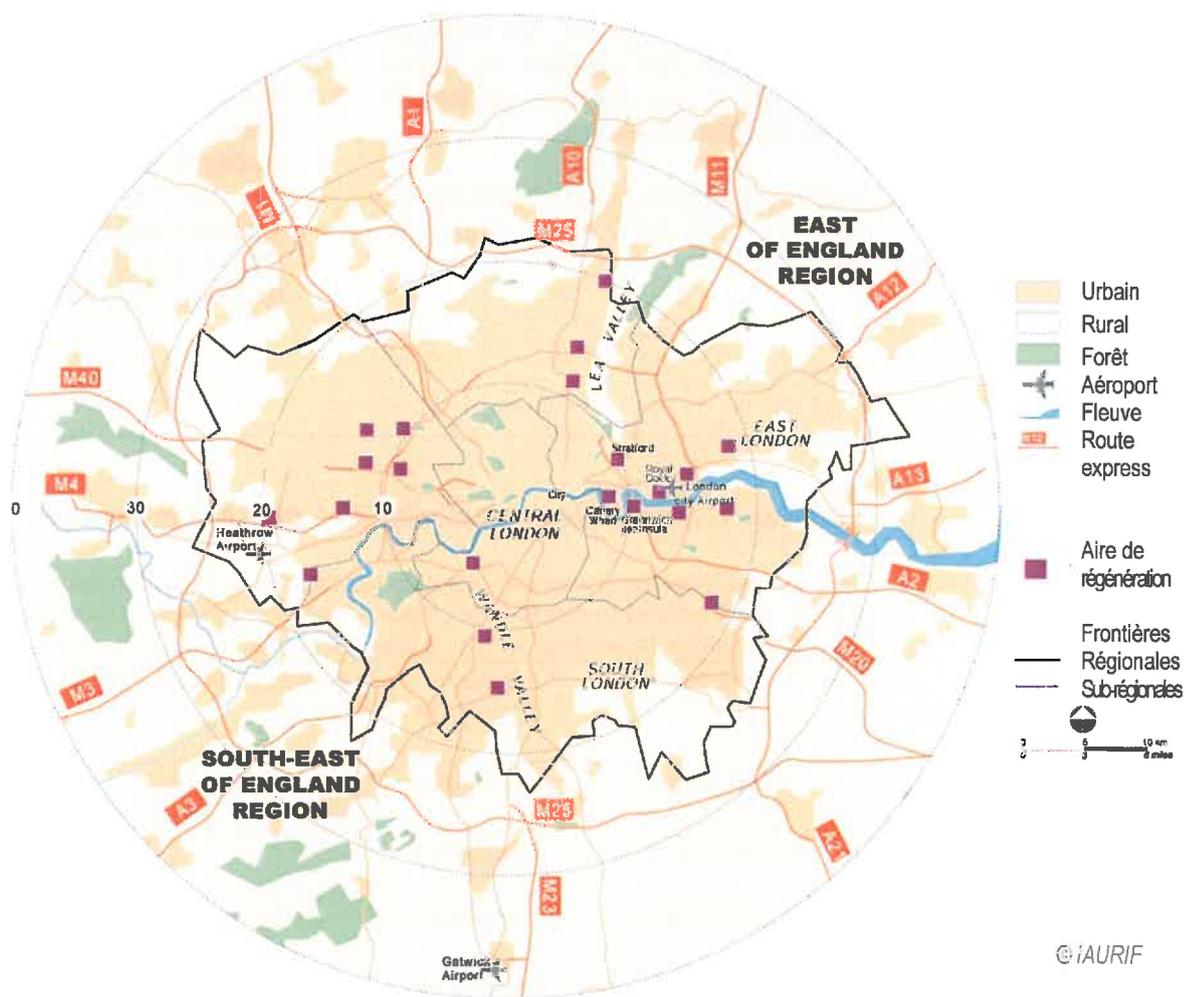
Source : Focus on London, 2003

¹ Pour simplifier nous parlerons de « Londres » pour le territoire du Grand Londres.

millions d'habitants. Depuis la fin des années 1980, la tendance s'est inversée, la croissance de population est lente mais continue avec un accroissement annuel moyen d'environ 19 000 personnes depuis 1981. Les flux migratoires sont, en partie, responsables des variations du nombre total de la population à Londres. Après avoir été négatif du début des années 1990 jusqu'en 1996, le flux annuel net moyen devient positif de 1996 à 2001 avec environ 14 000 entrées.

L'accroissement des flux d'entrées des migrants internationaux depuis une dizaine d'années (en majorité des jeunes adultes) constitue le phénomène le plus marquant. Le solde migratoire net moyen avec l'étranger a été légèrement négatif en 1992-93 avec une perte d'environ 2 800 personnes. Il est ensuite devenu positif pour atteindre 66 000 personnes en 2000-2001. La structure démographique a connu des changements profonds au cours des deux dernières décennies.

Carte 1 : Grand Londres et sa région





La pyramide des âges présente des différences avec le reste du pays. Le vieillissement de la population constitue la principale évolution de la pyramide des âges au Royaume-Uni. A Londres il y a, au contraire, une forte proportion de jeunes (20,4 %) et une faible proportion de personnes au-delà de l'âge de la retraite (14 %). Cette caractéristique s'explique par l'importance des mouvements migratoires et par la part plus importante de la population active.

La taille moyenne des ménages, proche de celle du Royaume-Uni, est de 2,3 personnes. Elle a fortement diminué au cours des 20 dernières années dans l'ensemble du pays. Des processus similaires de fragmentation des ménages sont à l'œuvre dans la capitale et dans l'ensemble du pays, même si la composition des ménages diffère en partie d'un lieu à l'autre. Les principales tendances sont l'augmentation du nombre de personnes seules et du nombre de parents isolés. En 2002, à Londres, 35 % des ménages compte une seule personne (contre 31 % en Grande-Bretagne). Près de 37 % des ménages compte un couple, marié ou non (contre 55 %) et près de 11 % des ménages compte un parent isolé (contre 10 %) [National Statistics, 2004]. Les 17 % de ménages restant ont un autre type de structure [National Statistics et al., 2003]. Si l'on centre l'analyse non plus sur les ménages mais sur les familles avec des enfants dépendants (de moins de 16 ou 19 ans selon la situation scolaire), 25 % d'entre elles sont, en 2002 en Grande-Bretagne, dirigées par un parent isolé. Il s'agit d'une mère dans la très grande majorité des cas. Ces familles ne représentaient que 8 % du total des familles avec des enfants dépendants il y a trente ans. Elles sont aujourd'hui, comparativement à d'autres pays européens, particulièrement nombreuses à Londres.

1.2 Un pôle international compétitif fondé sur une économie de service

Pôle économique d'envergure internationale, Londres est la première région du Royaume-Uni et de l'Europe du nord-ouest, selon l'importance du nombre d'emplois et de la production. Aujourd'hui Londres bénéficie d'un contexte national favorable : en 2002, le taux de croissance de l'économie du Royaume-Uni était de 1,9 %, soit 1 point au-dessus de la moyenne de l'Union européenne. De 1998 à 2000 le Produit Intérieur Brut par habitant a été, à Londres, supérieur à la moyenne européenne de 49 %.

Cette suprématie économique de Londres ne doit pas masquer les transformations qui ont profondément affecté la structure de l'économie régionale depuis une quarantaine d'années. D'après Buck, Gordon, Hall, Harloe et Kleinman (2003), trois processus ont eu des conséquences majeures à l'échelle de la métropole durant cette longue période : la décentralisation, le passage à une « société de service », et la féminisation du marché du travail.

Une part importante des activités économiques a quitté le centre de la métropole pour sa périphérie et, au-delà, pour la région du Grand Sud-Est. Les activités économiques performantes de la région sont aujourd'hui implantées dans des zones très différenciées : centres urbains denses et valorisés, centres anciens peu valorisés, anciennes zones industrielles, banlieues, zones périurbaines à proximité de nœuds de transports. Grand Londres a perdu environ 0,5 million d'emplois (12 %), alors que l'aire métropolitaine en a gagné 1,2 million (soit 76 %). Il s'agit ici de l'*Outer Metropolitan Area*, territoire dont les frontières ne sont pas fixes et tendent à s'accroître avec l'augmentation de la vitesse de déplacement. Il englobe aujourd'hui une grande partie des provinces du Kent,

² Les régions fonctionnelles européennes ont été définies à partir de critères communs visant à appréhender leur bassin d'emploi.

de l'Essex, du Bedfordshire et Hertfordshire, du Berckshire et du Surrey. Ce territoire, qui correspond approximativement à la région fonctionnelle de Londres, comptait en 2001 13,9 millions d'habitants (tableau 1).

Ce transfert d'emplois du Grand Londres vers sa périphérie régionale s'est accompagné de profonds changements dans la nature des activités économiques. Durant cette période, l'industrie a perdu 1,6 million d'emplois (73 %), alors que les services ont gagné 2,3 millions d'emplois (61 %). En 1960, Grand Londres détenait les 3/4 des emplois industriels de la région, il en détient seulement la moitié aujourd'hui. Décentralisation et désindustrialisation ont été étroitement articulées. Les activités économiques compétitives se sont diversifiées, ce qui constitue un des atouts de la métropole sur la scène économique internationale.

La structure socioprofessionnelle de la population s'est aussi transformée en profondeur : diminution des catégories productrices de biens au profit de celles qui produisent des services ; forte croissance des catégories tertiaires qualifiées (niveau universitaire ou équivalent) au détriment des emplois manuels.

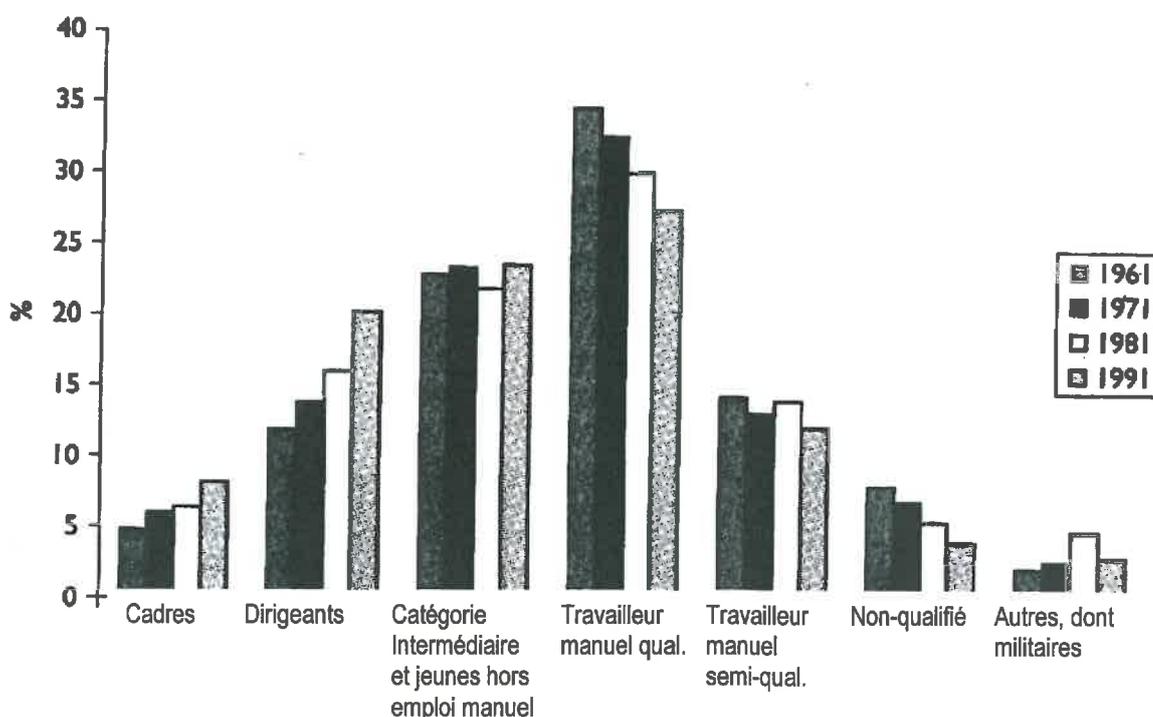
En termes d'emplois, Londres, comme le Royaume-Uni, est devenue une économie de services. La figure 1 illustre, pour les hommes actifs, l'importance des changements dans la distribution des catégories socioprofessionnelles dans le Grand Londres entre 1961 et 1991. Les principales tendances d'évolution sont claires : croissance quantitative continue de la catégorie des « professions libérales » et des « dirigeants et cadres », stabilité de la catégorie des « professions intermédiaires et des jeunes hors emploi manuel », diminution de toutes les catégories de « professions manuelles, quel que soit leur niveau de qualification » [Hamnett, 2003]. La tendance générale à Londres est celle d'une « montée vers le haut » de l'ensemble de la structure socioprofessionnelle des actifs, hommes et femmes. Hamnett (2003) souligne à la fois la diminution de la classe ouvrière traditionnelle et la montée en puissance d'une nouvelle classe moyenne qui s'appuie sur des compétences techniques et professionnelles.



Londres, ville globale © laurif



Figure 1 : Distribution des catégories socio-professionnelles : 1961-1991, Grand Londres



Source : Recensement de population, réalisé par Hamnett, 2003

Parallèlement les femmes sont entrées en nombre sur le marché du travail. Durant cette longue période, les hommes à Londres ont perdu 0,3 million d'emplois (8 %) alors que les femmes en ont gagné 0,9 million (41 %). Le taux d'activité féminine reste pourtant relativement bas en Grande-Bretagne et plus encore dans le Grand Londres en raison du nombre important de femmes immigrées.

1.3. « Volatilité » des emplois, précarisation du rapport au travail et croissance de l'inactivité

Dans la région de Londres, comme au Royaume-Uni, le taux de chômage suit les variations des cycles économiques. Il a

fortement augmenté dans les deux phases de récession du début des années 1980 et 1990. A Londres entre 1990 et 1993, il est passé de 7 à 13 %. La baisse s'est amorcée en 1994 et s'est accentuée à la fin des années 1990. A Londres, au printemps 2002, le taux de chômage était de 6,9 %³, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale (6,2 %) [Mayor of London, 2002]. Ces fluctuations du marché de l'emploi liées à la conjoncture économique nationale et internationale sont devenues structurelles et s'expliquent, selon plusieurs auteurs, par la nature même de l'économie régionale. Depuis le milieu des années 1980, « la région de Londres a connu une plus grande volatilité en termes d'emplois que le reste du Royaume-Uni, avec une forte hausse de l'emploi au milieu des années 80, suivie par une baisse brutale puis par une deuxième

³ D'après la définition de l'*International Labor Organisation*, ILO, sont chômeurs les personnes sans emploi et qui recherchent activement un emploi. La définition du *claimant count unemployment* est plus restrictive : elle recense uniquement les personnes qui sont bénéficiaires de l'allocation chômage. Les statistiques du chômage issues du *claimant count unemployment* ont l'avantage d'être disponibles à l'échelle du *ward* (« circonscription électorale »).

hausse qui se prolonge aujourd'hui » [Buck et al., 2002, p. 104]. Le marché de l'emploi est aujourd'hui très tendu et les entreprises disent avoir des difficultés à recruter de la main-d'œuvre qualifiée. Mais ces moyennes cachent de fortes disparités. Certaines catégories sont particulièrement exposées au risque de chômage. C'est notamment le cas des jeunes de moins de 25 ans, des femmes ou des minorités ethniques. En 2002, le taux de chômage des « minorités ethniques » était de 11,5 % et celui des « blancs » de 4,9 %. Toutes les minorités ethniques ne sont pas égales en termes de chance d'accès à l'emploi : le taux de chômage est de 17,2 % pour ceux qui sont originaires du Bengale ou du Pakistan, de 6,7 % pour les « indiens » et de 14,3 % pour les « noirs » ou « noirs anglais » [National Statistics et al., 2003]. Le nombre de demandeurs d'emplois est aussi particulièrement élevé chez les jeunes de moins de 25 ans : en 2002, environ un cinquième de ceux qui demandent des indemnités de chômage ont moins de 25 ans. Les femmes, particulièrement celles de plus de trente ans et les femmes seules avec enfants, sont plus souvent au chômage.

Les chiffres de 2002 montrent aussi le développement de formes d'emplois précaires : temps partiel ou flexible, cumul de plusieurs emplois, multiplication des contrats à durée déterminée... Là encore ce sont les groupes sociaux à « risque » qui sont particulièrement touchés : les minorités ethniques, les jeunes de moins de 25 ans. Les femmes sont concernées en premier lieu. En 2002, le temps partiel touche 11,2 % des hommes et 33,8 % des femmes dans la région du Grand Londres. Cette fragilisation du rapport à l'emploi, qui n'est pas spécifique à la région londonienne, s'est toutefois développée dans les dernières décennies au-delà des seuls groupes sociaux « à risque » : la proportion d'hommes employés à temps plein est passée de 83 % en 1975 à 63 % en 1995, alors que le nombre de travailleurs indépendants a augmenté, dans la même période, de 10 à 17 % [Beaumont et al., 2000].

De plus les données récentes témoignent d'une augmentation importante du nombre

d'inactifs (population en âge de travailler mais qui n'est pas activement impliquée dans le marché de l'emploi) dans le pays en général, et à Londres en particulier. A Londres le taux d'inactivité des hommes de 20 à 59 ans est passé de 24 % en 1989 à 28 % en 1996. En 2000/01, 70 % seulement des londoniens en âge de travailler étaient actifs, comparés à 75 % pour le reste de l'Angleterre [Mayor of London, 2002]. La baisse importante du nombre d'emplois manuels qualifiés ou non, baisse qui n'est pas compensée par la croissance d'autres secteurs d'emplois, contribue à expliquer cette forte montée du taux d'inactivité (Beaumont et al., 2000). Si l'inactivité peut être choisie et vécue dans de bonnes conditions, elle est aussi souvent subie et synonyme de situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Un auteur tel qu'Esping-Andersen (1993) souligne l'existence d'un « clivage entre ceux qui sont intégrés au marché du travail (avec de hauts salaires et une sécurité de l'emploi) et une armée croissante de ceux qui en sont exclus, incluant les jeunes, les chômeurs longue durée, les travailleurs découragés et les retraités précoces » [Hamnett, 2003, p. 61]. Nombre de ces exclus de fait du marché du travail ne sont pas comptabilisés comme chômeur.

1.4. L'accroissement des inégalités de revenus

En valeur absolue, les revenus ont augmenté à Londres et en Grande-Bretagne dans les trente dernières années. Tous les revenus, même ceux situés dans les déciles inférieurs, ont bénéficié de cette croissance (en valeur absolue). A Londres les revenus sont plus élevés que dans le reste du pays et ont connu une croissance plus importante. Entre 1975 et 1995, le revenu hebdomadaire moyen pour un homme actif a augmenté de 35 % en Grande-Bretagne (en termes réels) et de 57 % à Londres. L'augmentation est encore plus considérable pour les femmes puisqu'elle atteint 56 % en Grande-Bretagne et 73 % à Londres [Hamnett, 2003].

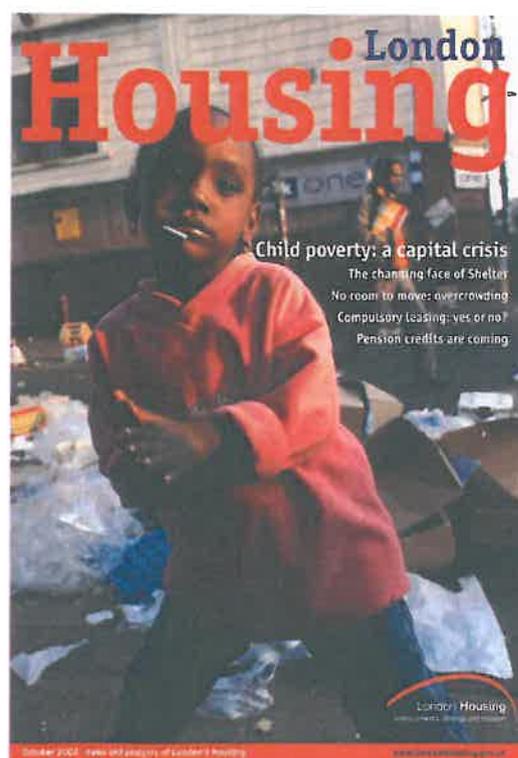


Pourtant cette prospérité est aujourd'hui de plus en plus inégalement répartie. Ces dernières années, les changements dans la structure du marché du travail se sont traduits par une accentuation des inégalités de revenus à l'intérieur du Royaume-Uni et à Londres. L'écart entre les hauts et les bas revenus s'est fortement creusé depuis 20 ans à Londres, davantage encore que dans le reste du pays. La distribution des revenus des actifs masculins est en effet plus inégale à Londres que dans le reste de la Grande-Bretagne. L'écart entre hauts et bas revenus s'est fortement accru dans la dernière décennie pour les hommes comme pour les femmes à Londres. L'étude publiée par l'Autorité du Grand Londres intitulée *London Divided. Income inequality and poverty in the capital* (« Londres divisée. Inégalités de revenus et pauvreté dans la capitale ») [Mayor of London, 2002] permet une comparaison entre l'indice du revenu brut entre 1987 et 2000. Les 10 % de travailleurs masculins situés dans le décile inférieur ont eu une augmentation de revenus de l'ordre de 10 %, alors que les 10 % situés dans le décile supérieur ont eu une augmentation de l'ordre de 37 %. L'augmentation est de 20 % pour les femmes qui sont situées dans le décile inférieur et de 55 % pour celles situées dans le décile supérieur. Les actifs masculins ayant un métier manuel ont eu une augmentation de salaires de 9 % entre 1991 et 2001, l'augmentation a été de 26 % pour les métiers non manuels. Les mêmes phénomènes d'accroissement des écarts de revenus au profit de ceux qui sont situés en haut de l'échelle s'observent à l'échelle non plus des individus mais des ménages. Les écarts de croissance sont aussi très différenciés entre les ménages dans lesquels il y a une ou plusieurs sources de revenus issus de l'emploi et ceux dans lequel aucun revenu n'est tiré de l'emploi. Ces derniers sont de plus en plus nombreux ; ils étaient 41,4 % en 1993 à Londres et seulement 30 % en 1979. Cette augmentation, en partie liée à la forte croissance du taux d'inactivité et au chômage, contribue à expliquer la croissance des inégalités de revenus.

« La croissance des inégalités est due à la fois à l'augmentation des revenus (salaires et avantages financiers) en haut de l'échelle et à la possibilité donnée aux employeurs d'offrir de bas salaires en bas de l'échelle, là où la compétition pour les emplois est forte et où la position de négociation de la main d'œuvre est faible⁴ » [Hamnett, 2003, p. 85].

1.5. La pauvreté : un problème massif et persistant

Les données quantitatives sur la pauvreté témoignent de l'importance et de la persistance de ce problème au Royaume-Uni. Le triplement de la pauvreté des enfants au Royaume-Uni au cours des années 1980-1990 a d'ailleurs conduit à une mobilisation importante de l'Etat à partir de 1997. En 2001-2002, 3,8 millions d'enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté (une fois le coût du logement pris en compte).



« Pauvreté des enfants : une crise capitale », dans *London Housing*, magazine de l'Association du Gouvernement de Londres en 2003.
Source : ALG, 2003

⁴ Les citations extraites d'ouvrages en anglais sont traduites par l'auteur.

⁵ A partir de 2000, le Ministère du travail a intégré dans son rapport national annuel sur les bas revenus, des données régionales sur Londres.

Le seuil de pauvreté relative est fixé, de façon standardisée, à moins de 60 % du revenu médian. Les données actuelles sur la pauvreté à Londres laissent pourtant perplexes [Buck et al., 2002]. Le pourcentage de population pauvre y est élevé en comparaison à celui d'autres pays européens. Mais en dépit d'un taux de chômage plus élevé que dans le reste du pays et de la forte présence de « groupes sociaux à risque », il est équivalent à celui de la Grande-Bretagne (17 % en 1999-2000⁶). Les chiffres changent radicalement lorsque le coût du logement est pris en compte. Le pourcentage d'individus pauvres (coût du logement inclus) est plus élevé à Londres (29 %), que dans le reste du pays (23 %). Les enfants sont particulièrement touchés par la pauvreté à Londres (43 %, d'après la définition officielle de la pauvreté, contre 32 % dans le reste du pays). Si la pauvreté est souvent liée à l'absence d'emploi, l'accès à un emploi ne préserve pas systématiquement de la pauvreté. 37 % des enfants touchés par la pauvreté à Londres vivent dans une famille où au moins un des deux parents a un emploi [Mayor of London, 2002]. Le nombre de « travailleurs pauvres » reste un problème majeur.

La question de la pauvreté se pose avec une acuité particulière à Londres en raison du coût de la vie dans la capitale. Tous les Londoniens doivent en effet faire face à une augmentation considérable des prix du logement. A Londres, hausse des prix de l'immobilier, baisse de la construction et pénurie de logements se conjuguent actuellement. Les prix d'achat des logements à Londres ont augmenté de 149 % entre le premier semestre de 1995 et le premier semestre de 2002 (contre 87 % pour tout le Royaume-Uni). La hausse a été particulièrement forte depuis 1999. En 2003, le prix d'achat du mètre carré dans Grand Londres dépassait 9 500 euros en moyenne. Dans ce contexte de pénurie les acquéreurs s'endettent sur trente ans, à taux variable. Le

marché de la location se situe en moyenne autour de 525 euros la semaine à Londres, contre 162 euros pour le pays. Ces augmentations ont des conséquences dramatiques pour les ménages à bas revenus.

Différentes études montrent que les parents isolés avec des enfants dépendants sont particulièrement menacés par la pauvreté et par les conséquences de l'augmentation du coût du logement et des frais de garde. Or ils représentent à Londres en 2002, 25 % de l'ensemble des familles avec des enfants dépendants de Grande-Bretagne. A Londres les parents isolés, en très grande majorité des femmes, ont des difficultés particulières d'accès au marché de l'emploi. Ceci est du en partie au coût très élevé de la garde des enfants. Aujourd'hui 65 % des enfants appartenant à ce type de famille dépendent d'un des revenus distribués par l'aide publique [Mayor of London, 2002].

Le nombre de bénéficiaires de l'aide publique (*income support*, voir 3.1) a fortement augmenté en Grande-Bretagne ces dernières années, en dépit des politiques mises en place par les différents gouvernements. Il est particulièrement important à Londres où :

- 14,3 % des londoniens sont bénéficiaires de l'aide publique. C'est le deuxième taux le plus élevé de Grande-Bretagne ;
- 24 % des enfants vivent dans des familles qui bénéficient de l'aide publique (16 % dans l'ensemble du pays) ;
- un enfant sur trois dans l'Inner London vit dans un ménage qui bénéficie de l'aide publique (un sur cinq dans l'Outer London) [Mayor of London, 2002] ;
- 64 % des parents isolés londoniens sont bénéficiaires de l'aide publique, ce qui est le taux le plus élevé du pays [Mayor of London, 2004].

En mars 2002, 53 000 ménages environ ont

⁶ Le nombre de ressortissants étrangers travaillant au Royaume-Uni s'est sensiblement accru à la fin des années 90. Ils sont 1 million en 1999. On constate une augmentation régulière des flux d'arrivée. En 1998, il y a eu 290 000 entrées de ressortissants étrangers, 16 500 immigrants illégaux ont été interpellés (chiffre en augmentation depuis 1994). Le nombre de demandeurs d'asile est en forte augmentation depuis 1997. 91 000 demandes ont été déposées en 1999.



été recensés comme sans domicile fixe par les communes et acceptés dans des logements temporaires. C'est 88 % de plus qu'en 1997.

1.6 Le Grand Londres : une métropole multiethnique et multiculturelle

Depuis 1971, les statistiques du Royaume-Uni enregistrent le lieu de naissance des populations, ce qui permet de cerner la population d'origine étrangère ayant acquis la nationalité britannique. Depuis 1991, « l'ethnie » d'appartenance est prise en compte dans les statistiques officielles. Les résidents doivent déclarer leur origine ethnique lors du recensement. Le groupe composite des personnes « non blanches » est désigné par le terme *Black and minority ethnic -BME*.

Le pourcentage d'étrangers à Londres est élevé, de l'ordre de 13,9 %, avec une représentation importante des étrangers de l'Union européenne⁶. Les « minorités ethniques » sont encore plus nombreuses. Le terme désigne une catégorie peu stable construite d'après « l'ethnie » déclarée et qui regroupe les personnes non blanche et non européenne vivant en Grande-Bretagne

[Hamnett, 2003]. Elles représentaient déjà 20,1 % de la population de Londres en 1991 et représentent aujourd'hui près de 29 % de la population londonienne, soit 2,1 millions de personnes. Les données ne permettent pas de comparaison fiable avec les périodes antérieures. La diversité de la population d'origine étrangère témoigne de la succession des différentes vagues migratoires depuis la fin de la deuxième guerre mondiale : Afro-Caribéens, Indiens et Pakistanais, Bengalais, Africains et, plus récemment, migrants du centre et de l'est de l'Europe ...

Les principales périodes d'immigration ont été les années 1950 et 1960, avec la disparition de l'empire britannique, puis les années 1970. Dès cette période, Londres devient une métropole multiethnique et multiculturelle. Les populations les plus fortement présentes sont les « asiatiques » ou « asiatiques anglais » (12,2 % de la population), les « noirs » ou « noirs anglais » (10,9 %), les « métis » (2,2 %), les « chinois » (1,1 %) et les « autres groupes ethniques minoritaires » (1,6 %). Ces populations sont beaucoup plus fortement représentées à Londres que dans le reste du pays où leur nombre est resté relativement stable (6 % de la population totale).



Une métropole multiethnique et multiculturelle © laurif

2. GEOGRAPHIE SOCIALE

2.1 Des clivages historiques est-ouest et centre-périphérie

La ségrégation socio-spatiale à Londres est un phénomène à la fois ancien et actuel. Dès le 16^{ème} siècle, l'ouest prospère s'oppose à l'est populaire. Dès le début de la révolution industrielle, l'opposition entre centre précaire et périphérie prospère se développe. La concentration de la misère urbaine est étudiée et dénoncée dans de célèbres monographies de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, dans les premières enquêtes épidémiologiques en milieu urbain, dans l'ouvrage de Engels sur les quartiers populaires de l'est londonien ou dans les romans de Dickens. Un des paradoxes de cette métropole, une des plus prospères d'Europe, reste la juxtaposition spatiale brutale entre îlots de richesse et de pauvreté. D'après l'indice de précarité 2000, cinq des dix circonscriptions électorales les plus précarisées du pays sont situées dans l'agglomération londonienne. A l'échelle de l'agglomération, la ségrégation se déploie principalement sur deux axes spatiaux. Un axe centre-périphérie oppose le centre, l'Inner London, plutôt caractérisé par une forte densité et une concentration de problèmes sociaux et économiques, et la périphérie, l'Outer London, plutôt caractérisé par une faible densité et une relative aisance. Au-delà, la région du sud-est se caractérise aussi par sa faible densité et par une relative aisance. Elle a accueilli, dès le 19^{ème} siècle, une migration de ménages plutôt aisés, appartenant en majorité aux catégories sociales moyennes et supérieures. L'axe est-ouest oppose l'est ouvrier et industriel, historiquement construit autour des activités portuaires, à l'ouest, résidentiel et tertiaire. Ces grands clivages sont anciens et perdurent. Ils sont aujourd'hui abondamment étudiés. En 2003, plusieurs ouvrages très attendus ont été publiés sur les thèmes de la croissance des inégalités dans la métropole londonienne, des relations entre la compétitivité

économique et la cohésion sociale [Buck et al. (2003), Hamnett (2003)], les processus de « conquête » des quartiers populaires par les classes moyennes Butler et Robson (2003) ou l'impact des quartiers pauvres sur le mode de vie des familles dans l'East End londonien [Mumford, Power (2003)]. L'opposition entre le centre précaire et l'ouest prospère garde aujourd'hui toute son actualité même si, lorsque l'observation porte sur une échelle plus fine, la juxtaposition d'îlots de pauvreté et de richesse apparaît comme une caractéristique du Grand Londres. En dépit des bouleversements socio-économiques et urbains majeurs vécus par la métropole londonienne, sa géographie sociale a peu changé depuis le 19^{ème} siècle.

2.2. La pérennité de l'opposition entre centre précaire et périphérie prospère

Aujourd'hui la précarité (*deprivation*) reste importante dans l'Inner London. Quels que soient les indicateurs utilisés pour mesurer cette précarité (chômage, éducation, logement, santé, revenus...), l'Inner London accuse des scores particulièrement inquiétants par rapport au reste de l'Angleterre. L'indice synthétique de précarité 2004 est calculé à l'échelle d'aires géographiques de petite taille, les *Super Output Areas* (SOA) qui regroupent environ 1500 personnes. Les scores à l'échelle du *ward* sont obtenus par addition et calcul de la moyenne des scores des SOA. Un certain nombre de mesures de l'IMD ont aussi été publiées à l'échelle de la commune (*borough*) (carte 2). Le classement s'effectue à l'échelle des SOA d'Angleterre et permet, comme l'illustre la carte 3, un regroupement en déciles. Dans la carte 3, les couleurs les plus foncées signalent les *ward* les plus précaires. Ceux qui appartiennent à la catégorie des 20 % de *ward* les plus



précaires d'Angleterre sont situés dans le centre et le nord-est d'Inner London, de Newham à Camden et du nord de Tower Hamlets à Haringey.^{7bis} D'autres sont situés au sud de la Tamise dans l'Inner London : Lambeth, Southwark, Lewisham et Greenwich.

Il existe aussi des poches isolées de pauvreté dans des communes d'Outer London, par exemple Greenwich, Croydon, Brent ou Enfield. Dans l'indicateur de précarité multiple de 2000, le schéma est similaire, avec une grande partie d'Inner

London dans les secteurs les plus précarisés du pays [Leeser, 2004]. D'après l'IMD 2000, près de 40 % des *ward* de Londres font partie des 20 % les plus précaires d'Angleterre. D'après l'IMD 2004, 26,4 % des SOA de Londres comptent parmi les 20 % de SOA les plus précaires d'Angleterre. Ces différences s'expliquent principalement par des changements de méthodes et d'échelles. Ces changements rendent impossible la comparaison directe entre les deux indicateurs [Leeser, 2004].

Encadré 1 : Les indices synthétiques de précarité, outil complexe de mesure de la ségrégation

En Angleterre l'analyse de la ségrégation socio-spatiale s'appuie sur des indices synthétiques dits de précarité multiple. Différents indices ont été utilisés depuis une vingtaine d'années pour qualifier, cartographier et évaluer l'exclusion sociale. Leur objectif est opérationnel : identifier le plus finement possible la localisation des problèmes et les lieux d'intervention des pouvoirs publics. Un travail constant d'amélioration de la précision et de la fiabilité des sources et des indicateurs est réalisé par le Gouvernement, en collaboration avec des universitaires

L'*Index of Multiple Deprivation 2000 (IMD 2000)*, indice synthétique de précarité a été utilisé de 2000 à 2004 pour mesurer les différents aspects de l'exclusion sociale dans les aires urbaines. Calculé à l'échelle du *ward* (circonscription électorale comptant en moyenne 50 000 personnes), il combine plusieurs dizaines d'indicateurs relevant de six domaines différents. L'IMD est basé sur l'idée que les différentes dimensions de la précarité peuvent être mesurées séparément, dans la mesure où elles correspondent à un vécu différencié de la part des habitants. L'IMD constitue une agrégation pondérée de différents indicateurs au niveau d'une aire géographique restreinte. Cette méthode autorise des comparaisons au sein de l'Angleterre et permet le calcul d'un indice synthétique de précarité à l'échelle de la circonscription électorale qui varie de 1, indice assigné au quartier le plus précaire, à des indices inférieurs à 1 pour les quartiers moins précaires.

En 2004, l'*Indice of Multiple Deprivation 2004 (IMD 2004)* remplace de façon officielle l'IMD 2000. Ce nouvel indice synthétique combine lui aussi une série d'indicateurs pondérés (37) regroupés en 7 thèmes : revenus ; emploi ; santé et handicap ; éducation et formation ; logement et accès aux services ; cadre de vie ; sécurité. A la différence de l'IMD 2000, l'IMD 2004 est calculé à l'échelle d'unités territoriales de très petite taille (environ 1500 personnes), *Super Output Areas -SOA -level 1*. Les deux indicateurs, bien que construits sur des principes similaires, ne peuvent être précisément comparés en raison de différences méthodologiques et géographiques⁷ [Leeser, 2004].

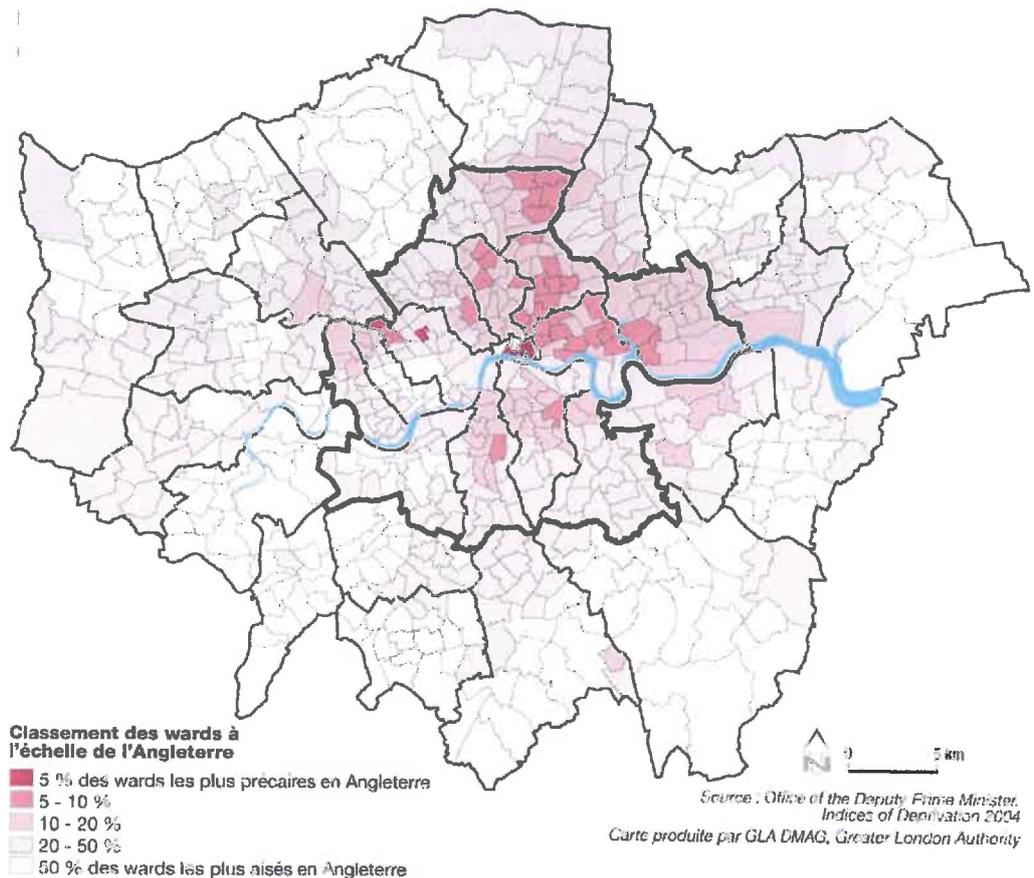
⁷ Il y a de nombreuses différences entre l'IM 2000 et l'IMD 2004 : la population de base ; l'échelle (*ward* pour l'IMD 2000 et SOA pour l'IMD 2004) ; les sources (le recensement de 1991 avec une mise à jour de certaines variables pour l'IMD 2000 et le recensement de 2001 pour l'IMD 2004). Les résultats globaux sont comparables mais pas le détail (source orale : GLA, décembre 2004).

^{7 bis} Le classement de Westminster dans la catégorie des 10% de *ward* les plus précaires d'Angleterre serait, en partie, due à des erreurs de recensement (GLA, 2004)].

Carte 2 : Grand Londres et ses communes



Carte 3 : Indice de précarité multiple --IMD- par ward, 2004

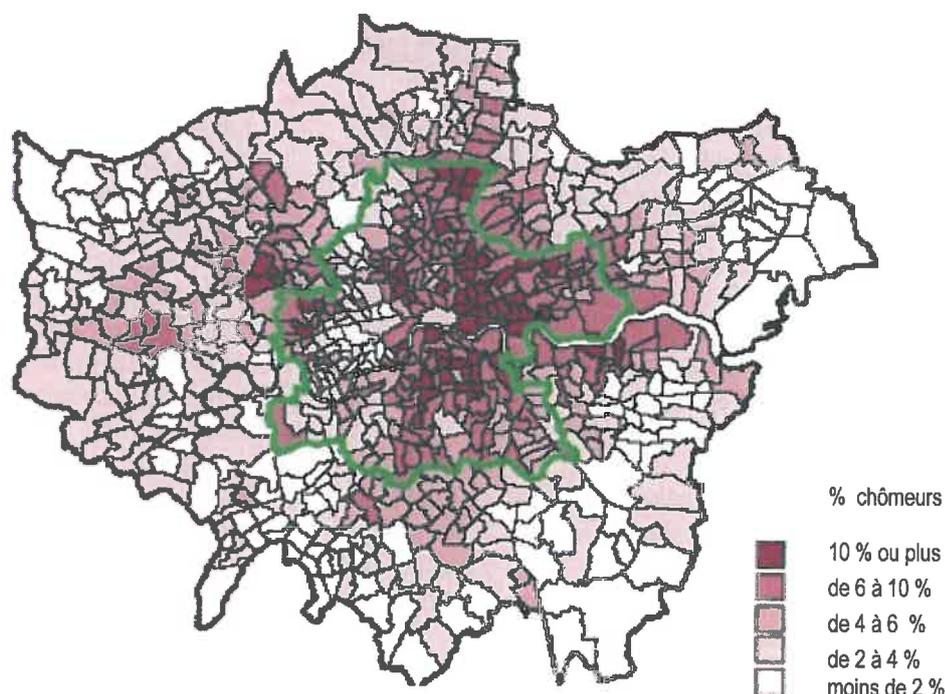




Les chiffres de moyenne du chômage témoignent aussi de la concentration de ménages précaires et du cumul de handicaps socio-économiques sur certains territoires. En 2001, l'Inner London compte 9,5 % de chômeurs, alors que l'Outer London a un taux de chômage en-deça de la moyenne nationale (5,4 %). La carte 4 sur la part de demandeurs d'emplois en juillet 2002 s'appuie sur la définition du chômage du *claimant count unemployment*. Les quartiers de l'Inner London (en rouge foncé) sont les plus touchés.

Les taux de chômage les plus élevés (supérieurs à 10 % ou compris entre 6 et 10 %) sont concentrés dans une aire comprenant le nord et le centre de l'Inner London, de part et d'autre de la Tamise, ainsi qu'une aire étendue au-delà de l'Inner London vers les quartiers adjacents de l'est. Il y a, par exemple, plus de 16 % de chômage en moyenne à Hackney contre moins de 4 % à Bromley dans l'Outer London⁸. Il y a aussi quelques concentrations fortes de chômage dans des quartiers de l'Outer London, comme Ealing et Brent par exemple.

Carte 4 : Taux de chômage moyen par ward, juillet 2002



Source : carte produite par GLA DMAG . The boundaries are UK Crown Copyright. All rights reserved. (Greater London Authority) (LA 100032379) (2005)

⁸ La définition du chômage utilisée ici est celle du *claimant count unemployment*.

L'indice de précarité des revenus permet de dresser des constats similaires. C'est dans l'Inner London que se concentrent les populations dont les revenus sont les plus

de logements sociaux de l'Outer London est, en revanche, équivalent au taux national. Cette concentration est encore plus marquée dans certains quartiers comme

Tableau 2 : Pourcentage de population par groupes ethniques –1979-2000

Groupes ethniques	Inner London			Outer London			Reste du Sud-Est		
	1979	1991	2000	1979	1991	2000	1979	1991	2000
Blancs	83	74	64,5	91	84	76	97	97	96
Ensemble des minorités ethniques	17	26	35,5	9	16	24	3	3	4
Noirs-Caraibéens	6,9	7,3	6,4	1,5	2,3	2,6	0,4	0,2	0,5
Noirs Africains	2,3	3,8	7,1	0,6	0,9	2,5	0,2	0	0,2
Noirs-Autres	-	-	1,9	-	-	0,7	0,9	-	0,1
Indien	3,5	3,3	3	3,8	6,6	7,7	-	0,8	1
Pakistanaï	0,6	2,1	1,4	0,8	1,8	2,4	0,9	0,6	0,5
Bengalais	0,2	2,4	4,7	0,1	0,1	0,5	0,3	0,2	0,2
Autres	3,6	7,3	11	2,2	4,4	7,8	0,1	1,2	1,3
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sources : Buck et al., 2002, Beaumont et al., 2000

précaires. Des « poches de pauvreté » existent toutefois dans l'Outer London, dans sa partie nord-ouest, dans le sud de Brent, dans la commune de Ealing. Les enfants vivant dans des familles qui reçoivent des allocations de l'aide sociale ou les ménages bénéficiaires de l'aide sociale vivent eux aussi en majorité dans l'Inner London. C'est aussi dans l'Inner London que résident, en priorité, les groupes sociaux les plus précaires et fragilisés. Les « minorités ethniques » vivent plus souvent dans le centre de Londres que dans la périphérie (24 %). Le tableau 2 compare la distribution spatiale des « minorités ethniques » entre l'Inner London, l'Outer London et le reste de la région du Sud-Est dans les deux dernières décennies [Buck et al, 2002]. La part des « minorités ethniques non blanches » vivant dans l'Inner London a augmenté dans les 20 dernières années : ces dernières représentaient 17 % de la population de l'Inner London en 1971 ; 26 % en 1991 ; 35 % en 2000.

La forte "spécialisation" sociale de l'Inner London est confirmée. La concentration de logements sociaux y est largement supérieure à celle du Royaume-Uni. Le taux

Tower Hamlets ou Hackney (60 % de logements sociaux). L'Inner London concentre aussi un nombre important de logements privés (18 %), soit deux fois plus que dans le reste du pays. A Londres, particulièrement dans l'Inner London, le parc privé ancien accueille une partie des ménages défavorisés dans des logements insalubres, dégradés ou sans les normes minimales de confort. Le taux de propriétaires occupants d'Inner London (44 %) est, en revanche, plus faible que dans le reste du pays (70 %) et dans Grand Londres (58 %). 36 % des logements du Grand Londres sont en dessous des standards de « logement décent ». Il existe aussi des variations considérables de prix à l'intérieur du Grand Londres.

2.3. Juxtaposition d'îlots de précarité et de prospérité : la mosaïque londonienne

L'Inner London et l'Outer London ne sont pourtant pas des territoires homogènes. Dans l'Inner London, la prospérité est présente de longue date dans certains quartiers centraux comme Kensington ou



Chelsea. Elle est plus récente, mais aujourd'hui bien établie, dans des quartiers qui ont d'ores et déjà été gentrifiés comme Notting Hill. Dans des quartiers qui restent populaires comme Tower-Hamlets ou Hackney, îlots de prospérité et de précarité se côtoient, les différences de peuplement pouvant être très fortes d'une rue à l'autre. L'hétérogénéité du tissu urbain londonien favorise cette juxtaposition de poches de pauvreté et d'îlots de prospérité. La confrontation de tissu urbain et de groupes sociaux extrêmement différenciés évoque, dans certains quartiers, l'image de la « mosaïque londonienne ». Ces phénomènes de ségrégation entre rue ou îlots échappent à l'observation lorsque l'unité géographique de référence est celle de la commune –*borough*– ou du quartier –*ward*. Ils apparaissent en revanche lorsque l'observation porte sur des niveaux géographiques plus restreints [Butler et Robson (2003), Richard (2001)].

Dans l'Outer London la précarité est aussi présente. Buck et al. (2003) montrent, à partir d'une analyse de l'indice de précarité du logement qui constitue un des domaines de l'IMD 2000, que celui-ci atteint des intensités très fortes dans les régions périphériques de l'agglomération. Les zones concernées par la précarité du logement vont au-delà de l'Inner London, elles s'étendent dans Outer London. Sont notamment concernées la zone de Kent sur la Tamise, l'upper Lea Valley et, de façon plus générale, les anciennes zones industrielles de la région. Ces zones abritent des populations modestes, souvent migrantes, par exemple les grandes familles asiatiques. Elles se composent de logements sociaux peu attractifs et d'habitat privé dégradé. De plus, sur tout le territoire périphérique, des « enclaves ethniques » se sont créées, par exemples Wembley et Kenton pour les populations indiennes, Chiswick pour les Arméniens, Gants Hill pour les Pakistanais... Ces enclaves se caractérisent par une forte proportion de résidents de la même minorité ethnique, ainsi que par une forte visibilité de leur présence (commerces, réseaux, lieux de culte...) [Buck et al., 1996]. Peut-on parler alors, à propos de ces enclaves ou de quartiers centraux comme Newham où les

« minorités ethniques » représentent 51 % de la population en 2001, d'une tendance croissante et générale au regroupement de ces populations ? Buck et al. (2003), Hamnett (2003) et Peach (1996) répondent par la négative. Ils soulignent a contrario la distribution spatiale très diversifiée des différents groupes ethniques, ainsi que leur tendance à la dispersion en raison des processus d'attribution des logements.

Une autre évolution importante en termes de peuplement du Grand Londres est l'élargissement continu du bassin d'habitat et l'accroissement des migrations alternantes dans l'aire métropolitaine. Dans le contexte actuel, la ségrégation devient un phénomène régional, qui se déploie au-delà des limites administratives et politiques du Grand Londres, dans l'aire métropolitaine extérieure et, au-delà, dans la région du Grand sud-est. L'analyse de la localisation des différents groupes sociaux et ethniques doit, en conséquence, suivre l'évolution de l'aire métropolitaine. Elle doit se faire à l'échelle régionale, au-delà des frontières administratives du Grand Londres.



Quartier résidentiel © laurif

La mosaïque londonienne



Constructions dans le quartier d'affaires de Canary Wharf © laurif



Rue commerçante dans un quartier populaire d'Inner London © laurif



Vue d'un quartier populaire, Inner London © laurif



3. LES PROCESSUS MOTEURS DE LA POLARISATION SOCIALE DE L'ESPACE

La ségrégation est fortement liée aux changements socio-économiques récents et complexes qui affectent la métropole. Mais elle est aussi le produit d'une histoire longue, liée à l'extension urbaine, aux politiques du logement, à la localisation des activités économiques, aux effets des décisions individuelles des ménages...

3.1. Urbanisme, changements socio-économiques et mouvements de populations

Le Royaume-Uni a connu une urbanisation précoce, rapide et durable.

De la fin du 18^{ème} siècle à 1945 : les fondements de l'opposition entre centre et périphérie

De la fin du 18^{ème} siècle à la fin de la deuxième guerre mondiale, urbanisation, développement industriel et croissance démographique vont de pair. La population de Londres est de 2 millions d'habitants en 1831, de 6 millions en 1871 et atteint son seuil maximal de 8,6 millions en 1939.

Cette croissance urbaine spectaculaire, liée à l'installation de populations migrantes faiblement qualifiées et à une très forte expansion de la classe ouvrière, a profondément transformé la géographie sociale londonienne. Elle contribue à expliquer les mouvements migratoires des classes bourgeoises qui quittent le centre, pour échapper à ses nuisances, et choisissent d'habiter en périphérie. Des quartiers auparavant résidentiels deviennent populaires. Dans la région, des infrastructures de transports de qualité se mettent en place dès la première moitié du 19^{ème} siècle : la première ligne de chemin de fer date de 1836. Elles orientent durablement l'urbanisation de l'agglomération en favorisant les déplacements inter et intra régionaux et contribuent à la polarisation est-ouest. La péri-urbanisation, précoce à

Londres, démarre au 19^{ème} siècle. La population de l'Outer London croît de façon spectaculaire entre les deux guerres mais la couronne extérieure du Grand Londres garde un profil socio-économique privilégié. L'Outer London est moins densément peuplé et plus homogène socialement que le centre ville. Il abrite de nombreuses et vastes aires résidentielles et un grand nombre de logements individuels avec jardins. Dans l'Inner London, l'urbanisation est moins cohérente, le peuplement plus dense, l'hétérogénéité sociale et fonctionnelle importante. Autour de ses deux centres traditionnels, le centre financier et économique de la City et le centre administratif et politique de Westminster, se déploie un vaste continuum d'entrepôts, d'usines et de maisons converties en ateliers. Cette vaste zone en forme de « fer à cheval » loge, dans de l'habitat précaire, les nombreux ménages ouvriers. A l'est se déploie la zone portuaire et industrielle des Docklands et, encore plus à l'est, Newham, lieu d'installation des industries les plus polluantes. Depuis 1888, l'administration de ce vaste territoire est prise en charge par le *London County Council* qui devient, en 1963, le *Greater London Council*.

De 1945 aux années 1970 : des migrations résidentielles des classes moyennes et supérieures qui renforcent la ségrégation

Après la deuxième guerre mondiale un plan ambitieux de maîtrise de l'urbanisation est mis en place afin de pallier la pénurie de logements, de maîtriser l'urbanisation et de relancer la croissance économique. Cette période voit le développement d'une politique ambitieuse de reconstruction de logements, la création d'une vaste « ceinture verte » et de villes nouvelles dans la région du Sud-Est de l'Angleterre, au-delà de cette ceinture. Un processus de décentralisation des activités industrielles vers l'aire métropolitaine londonienne se met en place.

Londres devient, à partir de cette période, une région métropolitaine polycentrique. Ces changements s'accompagnent d'un vaste mouvement de migrations résidentielles. Ces migrations sont particulièrement importantes entre 1965 et 1975. Elles concernent les catégories supérieures et intermédiaires qui font le choix d'un cadre de vie plus agréable à l'extérieur de Londres.

La rupture des années 1970 : le réinvestissement progressif du centre de Londres

Le passage d'une économie industrielle, basée sur la production de biens matériels, à une économie post-industrielle, basée sur la production de services, se fait dès les années 60 à Londres. Depuis la fin des années 60, Londres a cessé d'être une ville industrielle d'importance [Hamnett, 2004]. La fin des années 70 voit une rupture dans la manière de concevoir le développement régional. L'attention des pouvoirs publics se focalise sur le centre de l'agglomération, un discours sur le déclin économique et urbain de la capitale se diffuse. La politique de décentralisation est jugée responsable de ce déclin. Le gouvernement métropolitain en place depuis une centaine d'années est supprimé en 1986. Les pouvoirs publics décident d'un changement de cap : le programme de développement des villes nouvelles est gelé, le mouvement de décentralisation freiné et le centre redevient un lieu d'investissement privilégié. Pourtant

les migrations résidentielles vers la périphérie se poursuivent et s'amplifient. « La région fonctionnelle de Londres, liée par de complexes migrations pendulaires et d'autres formes d'interdépendance, recouvre une vaste aire de plus de 12 millions d'habitants, s'étendant de Basingstoke à Chelmsford, de Bishop's Stortford à Horsham » [Hall, 1989].

A l'intérieur de ce vaste territoire, l'opposition entre l'est déprécié et l'ouest valorisé reste globalement pertinente, même s'il existe de nombreuses exceptions et des facteurs importants d'évolution. C'est dans l'Inner London que les changements urbains et sociaux les plus importants ont eu lieu : processus de gentrification de nombreux quartiers, changements d'usages de bâtiments industriels en logements, reconquête de zones urbaines dévalorisées, création d'enclaves ethniques, développement de pôles centraux spécialisés, création d'un troisième pôle économique au travers de l'opération des Docklands lancée dans les années 1980 à Canary Wharf. Cette opération illustre les tensions entre objectifs économiques et « sociaux ». Elle a été efficace sur le plan économique : Canary Wharf compte aujourd'hui 50 000 emplois, c'est un lieu résidentiel valorisé et un pôle tertiaire et commercial « haut de gamme ». Elle s'est accompagnée d'une gentrification de certains quartiers, de nombreuses opérations de promotion immobilière privée et d'une augmentation importante des prix



Vue sur Londres depuis la commune de Newham : des réserves foncières à valoriser dans le cadre du London Plan © laurif



Tableau 3 : Le logement en Grande-Bretagne : statuts d'occupation

Statut d'occupation des logements	1945	1981	1991	2001
Propriétaires	25 %	56 %	66 %	69 %
Locatif social géré par les communes	10 %	31 %	22 %	14 %
Locatif géré par 1 <i>housing association</i>	-	2 %	3 %	7 %
Locatif privé	65 %	11 %	10 %	10 %
Total	100%	100 %	100 %	100 %

Sources : National Statistics et al., 2003 ; RICS, 2003

Tableau 3 bis : Le logement à Londres, statuts d'occupation

Statut d'occupation des logements	Grand Londres		Inner London				Outer London			
	1991	2001	1961	1981	1991	2001	1961	1981	1991	2001
Propriétaires	57	58	16	27	38	44	53	62	69	70
Locatif social géré par les communes	24	17	20	43	34	26	17	23	17	12
Locatif géré par 1 <i>housing association</i>	5	9	-	-	-	12	-	-	-	6
Locatif privé	13	16	64	30	28	18	30	15	14	12
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Sources : National Statistics et al., 2003 ; ODPM et National Statistics et al., 2004 ; Beaumont et al., 2000

de l'immobilier. Sur le plan social le bilan est plus mitigé. Dans la commune de Tower Hamlets sur laquelle Canary Wharf est implanté, les processus de ségrégation socio-spatiale restent à l'œuvre mais à l'échelle de l'îlot, de la rue, du pâté de maisons... D'après l'IMD 2000, tous les *ward* de Tower Hamlets, sauf un, sont classés dans la liste des 10 % de *ward* les plus pauvres du Royaume-Uni.

Plus à l'est la commune très populaire de Newham a pour ambition de concilier développement économique, développement urbain et social et de devenir un quartier d'affaires et un lieu d'implantation des installations olympiques.

Ce défi de reconquête des quartiers de l'est et du développement du secteur de Thames Gateway est un des objectifs du plan stratégique de l'Autorité du Grand Londres. Celle-ci a été rétablie dans ses fonctions en 2001.

De 1945 à la fin des années 1970 : un développement important de l'accession et du locatif social

Pour pallier la pénurie de logements en Grande-Bretagne, le secteur du logement social a commencé à se développer dès la fin de la première guerre mondiale. En 1945, il y avait 10 % de logements sociaux dans le pays. Le statut majoritaire était alors le locatif privé (65 %) (tableau 3). Historiquement en Grande-Bretagne, la fonction première du logement social a été « *de loger les salariés aux revenus faibles mais réguliers dont l'industrie locale avait besoin* » [Fribourg, 2001]. Il n'y a jamais eu de plafonds de ressources pour l'accès au logement social.

Après 1945, la structure du marché du logement a changé en profondeur. Une des principales évolutions, favorisée par différentes mesures politiques, a été l'augmentation continue de l'accession à la propriété. Le locatif privé qui représentait le statut dominant en 1945 a chuté de façon spectaculaire pour atteindre 11 % du stock total de logements en 1981. Dans le même temps, le nombre de logements en accession passait de 25 à 56 %. Le stock de logements sociaux a augmenté passant de

10 % en 1945 à 31 % en 1981. C'était alors un des taux les plus élevés d'Europe.

Jusqu'à la fin des années 1950, la production de logements sociaux a été d'une grande qualité architecturale et urbaine. Les principes des cités jardins, prônés par les urbanistes tels que Ebenezer Howard, ont été souvent appliqués. Les logements, le plus souvent des maisons individuelles ou du pavillon en bande avec jardin, étaient habités par des catégories intermédiaires ou favorisées de la classe ouvrière. Il répondait aux attentes culturelles des britanniques fortement attachés à l'habitat individuel. Au contraire, l'offre privée était peu attractive car composée de deux catégories hétérogènes : une forte partie de logements vétustes et une petite "offre de luxe" [Hall et al., 2003]. A partir de la fin des années 1950, le contexte juridique et financier change. En 1957, la loi de résorption de l'habitat insalubre conduit à l'engagement de vastes opérations de démolition-reconstruction dans le centre des villes ou en périphérie. Les habitants des quartiers insalubres constituent une population plus précaire, plus fragilisée et moins organisée que celle qui a peuplé les logements construits dans la période précédente. La forme architecturale du grand ensemble qui tend à remplacer l'habitat individuel, représente environ 30 % du stock de logements sociaux en Grande-Bretagne aujourd'hui.

A Londres, l'évolution du marché du logement a pris des formes atypiques et différentes entre le centre et la périphérie. Dans l'Outer London, la part de propriétaires a augmenté régulièrement à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale pour atteindre en 1981 un chiffre équivalent à celui de la Grande-Bretagne. A la même date, la part de locataires est aussi à peu près équivalente à celle du pays. Durant les années 1960, période de construction massive de logements sociaux à Londres, la plupart des communes de l'Outer London ont eu suffisamment de ressources pour résister aux pressions en faveur de la construction de logements sociaux et éviter ainsi l'installation de populations modestes [Richard, 2001].



La politique de développement massif du logement social dans l'Inner London date du début des années 1960. A cette date, les autorités locales se sont trouvées confrontées à des problèmes aigus de logements : pénurie, vétusté, insalubrité, surpopulation, manque de services... En 1961, le centre de Londres avait déjà un marché du logement atypique : forte proportion de logements locatifs privés majoritairement de mauvaise qualité (64 %), faible part de l'accession à la propriété (16 %) et nombre déjà important de logements sociaux (20 %). Les logements sociaux se sont concentrés dans l'Inner London en réponse aux besoins des travailleurs qui y étaient localisés et en accord avec les municipalités qui géraient ces quartiers. La plupart des communes ont mis en place, dans le cadre de la loi de 1957, une vaste politique d'éradication de l'habitat insalubre et de reconstruction de logements sociaux. La forme la plus fréquente a été celle des grands ensembles, mêlant habitat collectif de tours et de barres et logements individuels le plus souvent en bande. En 1981, la part de logements sociaux gérés par les collectivités locales atteignait 43 % dans l'Inner London.

Depuis la fin des années 1970 : un processus de désengagement de l'Etat et des communes

Des changements importants ont eu un impact sur la géographie sociale de la pauvreté à Londres dans les deux dernières décennies. Deux lois visant à un désengagement de l'Etat dans le financement du logement ont contribué à un mouvement de privatisation du logement social.

La loi du *Housing Act* de 1988 a autorisé le transfert du logement social des communes vers les associations de logement (*Housing Association*). La politique mise en œuvre a ensuite encouragé ce transfert volontaire, ainsi que le développement de ces associations. Jusqu'à la loi du *Housing Act* de 1988, les collectivités locales s'étaient directement impliquées, avec l'aide financière de l'Etat, dans la construction et la gestion du logement social. La mission

confiée à ces associations de logement a été de produire et de gérer des logements avec un statut de gestionnaires de droit privé à but non lucratif. Le système de financements dont elles bénéficient allie subventions publiques d'investissement obtenues dans le cadre d'une mise en concurrence, financement sur fonds propres et emprunts aux conditions du marché. Dans les documents consultés, les logements gérés par les *Housing Association* sont, selon les cas, comptabilisés soit avec le logement social, soit avec le locatif privé, soit dans une catégorie à part. Ces fluctuations traduisent la complexité juridique du statut. L'objectif affiché à la fin des années 1980 était de réduire les dépenses publiques consacrées au logement social et d'améliorer l'entretien et la gestion du patrimoine confié aux communes. De nombreux débats ont accompagné la mise en œuvre de cette loi, qui s'est située dans un contexte conflictuel entre l'Etat et les autorités locales. Aujourd'hui la majorité du patrimoine des communes du Royaume-Uni a été transféré aux associations et la loi semble faire l'objet d'un consensus. Elle n'a pas été remise en cause par le Gouvernement travailliste. « Les *Housing Association*, face au désengagement des communes, ont constitué la principale alternative et les gouvernements successifs s'appuient sur ce réseau pour mettre en œuvre leur logique de privatisation. » [Fédération nationale des Offices d'HLM, 2001]. Elle aurait permis aux communes de concentrer leurs moyens sur le patrimoine qu'elles continuent à gérer et aurait contribué à améliorer l'état du patrimoine transféré aux associations. La nécessité pour les *Housing Association* de faire appel à une proportion croissante d'investissements issus du secteur privé pour financer la construction aurait contribué à une augmentation des loyers payés par les locataires [GLA Economics, 2003].

La loi du *Right to Buy* de 1984 permet aux locataires d'un logement social d'en devenir propriétaire. La vente peut être proposée après deux ou trois années de location, à un prix nettement inférieur à celui du marché. Afin d'assurer le succès du *Right To Buy*, les locataires furent souvent soumis à une politique de vente offensive de la part des

autorités locales. Les lois sur l'habitat de 1986 et 1988 proposèrent des prix d'achat de plus en plus attractifs, les réductions passant en deux ans de 32 % à 60 % pour les maisons individuelles et de 44 % à 70 % pour les logements [Donner, 2002]. Pour éviter une spéculation excessive, l'acheteur qui revend son logement avant trois ans doit payer une partie de la différence entre la valeur d'achat et le prix du marché. Mais ces réglementations, qui ont été renforcées par l'Etat en 2004, sont insuffisantes pour éviter des effets spéculatifs dans des lieux tels que Londres où la pression du marché du logement est très forte.



Graffiti à proximité du grand ensemble d'Ocean Estate : « Ocean Estate n'est pas à vendre » © laurif

Depuis 20 ans, c'est environ 1,8 % du parc social du pays qui a été vendu chaque année, soit plus du tiers du patrimoine total. En 2001, la part du logement social géré par les communes représentait 14 % des logements en Grande-Bretagne, soit 7 points de moins qu'en 1981. A cette date, le nombre de logements locatifs gérés par une association de logements était de 7 % [RICS, 2002]. D'autres mécanismes tels que des mesures fiscales incitatives ont été mis en place pour favoriser le départ du logement locatif social vers l'accession à la propriété. En conséquence, la part de l'accession s'est encore accrue en Grande-Bretagne pour atteindre, en 2001, 70 % du stock total de logements. La part du locatif privé est aujourd'hui résiduelle (7 %). Grand Londres se caractérise, par rapport au reste

du pays, par un taux plus faible de propriétaires occupants (58 % contre 69 %) et par un taux plus élevé de locataires du privé (16 % contre 10 %) et de locataires du parc social géré par les communes (17 % contre 14 %) (tableau 3). Parmi ces 26 % de logements locatifs sociaux, 17 % sont aux mains des communes et 9 % des associations de logement. Entre 1991 et 2002, l'ensemble du secteur locatif social a diminué d'environ 50 000 logements. A Londres le volume des ventes liées au *Right To Buy* a eu tendance à augmenter dans les années 1990, passant de 7 000 ventes en 1992-93 à 11 400 en 2000-2001 et 10 000 en 2001-2002.

A Londres, l'opposition entre centre et périphérie est, là encore, importante. En 2001, l'Outer London gardait une structure du marché du logement très proche de celle du reste du pays. A la même date, l'Inner London conservait en revanche une structure atypique. La part du logement social géré par les communes y a diminué jusqu'à atteindre 26 %, soit 17 points de moins qu'en 1981. Cette baisse a profité au secteur de l'accession qui a progressé de 17 points (44 %). Le locatif privé représente 18 % des statuts d'occupation et les logements locatifs gérés par une *Housing Association* regroupent 12 % du stock total de logements.

Encadré 2 : Une évaluation récente et ponctuelle des effets du Right To Buy (droit d'achat)

Un rapport d'évaluation récent de l'Association du Gouvernement de Londres [ALG, 2003] recense un certain nombre d'abus.

Le premier est l'exploitation du droit d'achat par des compagnies privées qui proposent à des locataires vulnérables une somme d'argent pour exercer, à leur place, leur droit d'achat puis leur intimement l'ordre de libérer le logement. 270 cas ont pu être répertoriés, le rapport faisant état d'environ 900 cas depuis 3 ans (soit 3 % de l'ensemble des ventes). Le deuxième concerne les locataires de logements qui vont être démolis et qui utilisent leur droit d'achat de façon spéculative, mettant en péril l'équilibre financier de l'opération.⁹

⁹ Un exemple illustrera le propos. A Tower Hamlets, un logement vendu 31 000 euros dans le cadre du *Right To Buy* serait ensuite immédiatement impliqué dans des négociations en vue d'une revente à un prix fondé sur les estimations du marché régional, soit 185 000 euros, plus 10 %, plus les honoraires et frais et la possibilité d'être relogé de façon équivalente ou de partager une maison en propriété (ALG, février 2003).



Le transfert du patrimoine aux associations de logements et l'exercice du *Right To Buy* ont contribué à un renforcement de la ségrégation dans la mesure où ils ne se sont pas exercés de façon homogène sur le territoire du Grand Londres. Les transferts et les ventes ont été beaucoup plus importants dans les secteurs attractifs et de qualité, tels que l'Outer London, que dans les secteurs dépréciés tels que l'Inner London. Les ventes ont bénéficié en priorité aux locataires les plus aisés appartenant aux tranches d'âge intermédiaires laissant, dans les ensembles résidentiels moins attractifs, les ménages appartenant aux catégories les plus modestes. Les transferts ont concerné la part la plus attractive du patrimoine des



Une maison rachetée dans le cadre du *Right To Buy* dans l'Est londonien © laurif

communes, alors que les ensembles résidentiels qui nécessitent les investissements les plus substantiels sont généralement restés propriété des communes.

Le processus de dévalorisation du parc public s'est accentué durant cette période. Le peuplement du secteur public a changé. Aujourd'hui les logements détenus par les autorités locales sont souvent des grands ensembles parmi les plus dégradés et les plus dévalorisés. Les difficultés soulignées par leurs locataires sont nombreuses : mauvais état technique des logements et bâtiments ; dégradation de l'environnement proche ; obsolescence et dévalorisation des formes architecturales ; longueur des temps d'attente pour accéder au logement ; absence de choix quant au lieu d'installation.

Les entretiens réalisés par les auteurs de l'ouvrage *Working Capital* (2002) témoignent

d'un vécu négatif des locataires du logement social. Ces derniers se sentent assignés à résidence, contraints de vivre dans un lieu dégradé et dévalorisé. « Dans notre zone d'étude, les prix élevés du logement et les problèmes qui en découlent – contraintes de localisation, temps de transport importants, contraintes financières, problèmes de garde d'enfants, mauvaise qualité des prestations dans le logement- signifient que de nombreux groupes, qui ne peuvent être décrits comme précaires d'une façon générale, luttent pour survivre. Leur seule option viable est le logement social. Et ces derniers se trouvent précarisés de multiples façons : manque de choix dans leur lieu de résidence, vie dans des grands ensembles à problèmes, ...- ce qui diminue sérieusement leur qualité de vie » [Buck et al. 2002, p.256]. Le logement social ne garantit plus aujourd'hui à ses locataires le même niveau de protection qu'il y a une vingtaine d'années.

Parallèlement la situation des ménages modestes a été fragilisée. Les ménages dont les revenus sont peu élevés mais dépassent cependant le seuil d'éligibilité de l'allocation logement ont vu augmenter leur taux d'effort.

3.2. Des changements dans les pratiques résidentielles des classes moyennes : la gentrification des quartiers populaires

La gentrification des quartiers anciens centraux constitue un facteur de transformation de la géographie sociale londonienne depuis le début des années 1960. Ce processus a été défini comme « une transformation de la composition sociale des résidents de certains quartiers centraux, à travers le remplacement de couches populaires par des couches moyennes salariées, et un processus de nature distincte, celui de la réhabilitation, de l'appropriation et de l'investissement par ces couches sociales d'un stock de logements et de quartiers ouvriers ou populaires » [Bidou-Zachiarasen, 2001]. L'arrivée de nouvelles populations s'accompagne de transformations physiques du quartier et de l'habitat (conversion de maisons ou entrepôts en appartements, achat et rénovation de

logements vétustes, démolition et reconstruction...) et d'installation de commerces et services adaptés aux nouvelles catégories sociales... Nombre de quartiers de l'Inner London, auparavant populaires, ont été « conquis » par les classes moyennes attirées par le prix peu élevé des logements et par la centralité. Lorsque la gentrification est « réussie » les prix de l'immobilier augmentent, des populations plus aisées s'installent et le quartier se transforme. Suite aux études pionnières de la sociologue R. Glass, qui a forgé le terme gentrification dans les années 1950, de très nombreuses études empiriques ont décrit en détail les étapes, les causes et les conséquences de ces processus. Elles ont aussi souligné la diversité des formes et des effets de la gentrification en fonction des lieux et des époques.

A Londres, à partir des années 1990 la gentrification a pris une forme et une ampleur particulières, en lien avec l'augmentation des prix de l'immobilier, le dynamisme des nouvelles classes moyennes et les changements économiques profonds qui ont affecté la ville [Hamnett, 2003]. Elle s'est étendue vers des quartiers périphériques. Dans un secteur comme les Docklands, elle bénéficie des effets d'entraînement liés aux investissements et à la transformation urbaine massive. Pour certains auteurs la gentrification a changé de nature dans les années 1990 en s'appuyant fortement sur le financement privé et sur des formes complexes de partenariat entre capital privé et Etat local [Smith, 2004]. D'autres contestent cette théorie et considèrent que la gentrification relève plutôt des stratégies résidentielles des ménages [Hamnett, 2003, Butler et Robson, 2003]. Une étude de terrain de Butler et Robson (2003) sur cinq quartiers centraux de Londres et trois secteurs des Docklands témoigne de la vigueur de ces processus de gentrification et de l'impact des valeurs et des modes de vie des classes moyennes sur la situation du logement dans le centre de Londres. Ces nouveaux arrivants sont plutôt dans une stratégie défensive par rapport aux habitants traditionnels du quartier. A la différence de ce qui se passait il y a une génération, les contacts quotidiens entre anciens et nouveaux sont plus limités et la

gentrification prend plus fréquemment la forme d'enclaves résidentielles. Dans ces quartiers les ménages développent des stratégies scolaires diversifiées pour donner à leurs enfants l'accès à un enseignement de qualité. Dans un contexte général de forte hétérogénéité de la qualité des écoles publiques à Londres et de libre choix des parents (absence de carte scolaire), l'éducation devient un « quasi-marché » [Buck et al., 2003]. Selon les quartiers et les ressources économiques et culturelles des familles, les stratégies déployées varient : investissement collectif des parents dans l'école ; inscription des enfants dans une école publique d'un autre quartier ; choix du privé ou, en dernier recours et lorsque les stratégies précédentes ne fonctionnent pas, départ du quartier. Butler et Robson (2003) soulignent les tensions que peuvent effectivement générer, pour des ménages vivant dans certains quartiers en cours de gentrification, la question scolaire.



Quelques vues du grand ensemble d'Ocean Estate en New Deal for community (Tower-Hamlets)



© laurif



© laurif



© laurif

RESUME ET CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La géographie sociale londonienne a peu évolué depuis la fin du 19^{ème} siècle et les clivages géographiques entre groupes sociaux restent très marqués. Pourtant l'Inner London, place forte de l'économie internationale et carrefour financier, connaît une des plus fortes concentrations de pauvreté de l'Angleterre. Les inégalités de revenus ont augmenté à Londres de façon significative dans la dernière décennie. Elles sont plus élevées que dans le reste du pays et n'ont pu être freinées par la forte croissance économique, l'augmentation des revenus moyens et du PIB. Différents indicateurs, comme le taux de pauvreté des enfants témoignent des difficultés auxquelles sont confrontés une partie des londoniens. Fluctuations de la conjoncture économique, précarisation du travail, baisse quantitative du nombre d'emplois peu ou pas qualifiés et affaiblissement des mécanismes de l'Etat providence contribuent à alimenter la précarité. L'opposition entre un centre précaire et une périphérie prospère reste d'actualité. Certaines communes populaires de l'est, Tower-Hamlets, Newham..., affichent des indices de précarité extrêmement élevés en termes de revenus, d'emploi, de logement, d'éducation, de santé...

Les processus qui génèrent cette ségrégation sont parfois anciens, les classes moyennes quittant le centre de Londres pour la périphérie dès le 19^{ème} siècle. Le logement et l'urbanisme y jouent un rôle majeur. Le désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis du logement social à partir des années 1970 a contribué à accroître la ségrégation en « tirant vers le bas » une partie du parc social. Les primo-arrivants étrangers, les groupes sociaux les plus vulnérables se trouvent ainsi logés dans des types d'habitat, privé ou public, dépréciés. D'autres facteurs entrent en compte, tel l'école qui joue un rôle important dans les processus de reproduction des inégalités. Le changement des pratiques résidentielles des classes

moyennes constitue aujourd'hui un des moteurs des changements de la géographie sociale londonienne. Il contribue à un processus de transformation, plus ou moins avancé et rapide selon les cas, de quartiers populaires en quartiers résidentiels. Compte tenu du statut et des prix de l'immobilier à Londres, pour les plus modestes souvent contraints de quitter le quartier, les solutions alternatives sont limitées. Si dans une phase intermédiaire la gentrification produit une cohabitation entre catégories sociales hétérogènes, les clivages entre groupes sociaux n'en disparaissent pas pour autant. Ils se reconstruisent à une autre échelle, prenant par exemple la forme d'enclaves résidentielles sécurisées, ou se reportent sur un autre terrain, l'école par exemple. Selon plusieurs auteurs de renommée internationale [Hamnett, Buck et al.], la gentrification pourrait constituer, dans les décennies à venir, le principal facteur de changement du paysage londonien.



DEUXIEME PARTIE



© laurif

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION SOCIALE



© Damar



Pour lutter contre la ségrégation socio-spatiale, des politiques publiques sont mises en place. Quelles en sont les orientations, les modalités de mise en œuvre et les effets d'après les évaluations disponibles ?

1. EVOLUTIONS DANS LES TERMES DE LA QUESTION SOCIALE

Auparavant il importe d'identifier sur quelles représentations des problèmes ces politiques se sont construites. Quand et comment ces représentations ont-elles émergées dans le débat public national, comment ont-elles évoluées ?

1.1. De la fin du 19^{ème} aux années 1970 : de la lutte contre la pauvreté à la mise en place des fondements de l'Etat providence

Londres est la première métropole européenne dans laquelle des enquêtes sociales ont été menées dès le milieu du 19^{ème} siècle par des économistes, des médecins, des géographes. Elles portaient sur les conditions de logement et de santé dans les quartiers populaires de l'est de Londres. Elles ont été accompagnées, très tôt, d'un volet cartographique. Ces travaux ont contribué à alimenter un débat public sur la pauvreté. La première loi sur les pauvres date de 1601. Ce débat, souvent vif, a d'abord porté sur la manière d'éradiquer la pauvreté, d'assurer aux pauvres des moyens de subsistance. Jusqu'à la fin du 19^{ème}, le traitement de la pauvreté est ciblé sur les populations pauvres. La loi des pauvres place l'assistance aux indigents sous la responsabilité des communes.

Dès la fin du 19^{ème} siècle, la question de la protection sociale commence à être posée. Une réflexion s'engage sur la constitution d'un ensemble de droits universels pouvant garantir à tous une sécurité face aux aléas de la vie. Au début du 20^{ème} siècle, les premières lois de protection sociale sur l'assurance vieillesse (1908) et l'assurance maladie et chômage (1911) sont votées. Mais il faudra attendre 1942 pour que le plan Beveridge, qui défend l'idée d'une solidarité nationale organisée de façon centralisée par l'Etat, soit adopté [Donzelot et Jaillot, 1995].

Le système béveridgien promeut des principes d'universalité et d'uniformité. La loi sur les pauvres est abolie, l'Etat devient le garant d'un dispositif destiné à tous, le taux forfaitaire de participation de chacun est identique, les prestations doivent couvrir les besoins fondamentaux, elles sont octroyées sans conditions de ressources [Evans, 1999]. L'adoption de ce système de protection sociale ne clôt pas le débat qui perdure tout au long du 20^{ème} siècle. Il oppose les partisans d'un système de protection sociale universelle à ceux qui prônent le ciblage sur les catégories les plus en difficulté et la préférence pour des mesures individuelles de retour à l'emploi. Il porte notamment sur le possible effet pervers des aides aux pauvres [Paugam, 1999]. Reflet de ce débat, le modèle britannique de protection sociale apparaît comme une forme de compromis entre ces principes opposés. Les prestations forfaitaires y sont nombreuses mais d'un faible montant. Elles visent à inciter au travail. La souscription d'assurances privées est encouragée. Les prestations sociales « sous conditions de ressources », c'est-à-dire ciblant des catégories de populations particulières, sont particulièrement développées.

Si cette période historique est marquée par des tensions entre le principe de solidarité nationale et des mesures relevant d'une logique plus libérale, il existe néanmoins une adhésion générale à l'idée du progrès social et économique dont les fruits doivent bénéficier à tous. Le débat se situe à l'intérieur du cadre de l'Etat providence et porte sur la manière d'organiser le partage de ses bénéfices. Sur le plan urbain, l'objectif est d'organiser l'expansion urbaine et la reconstruction afin d'accompagner au mieux la croissance économique et démographique.

Au cours des années 1960, les premiers signes d'inquiétudes quant au devenir de certains quartiers centraux se font jour. En référence au modèle américain du *ghetto*, la concentration de personnes défavorisées, et particulièrement de migrants non européens, est perçue comme un problème. En 1968, cette question s'inscrit à la une de l'actualité. L'Etat commande des études sur la « polarisation sociale ». Celles-ci soulignent le rôle du marché du logement sur les mouvements de populations, ainsi que la divergence croissante entre la structure sociale de Londres (notamment dans le centre ancien) et celle du reste du Sud-est de l'Angleterre. Ces études ont durablement modifié la perception de la crise urbaine par les élites politiques et administratives anglaises [Le Galès, Parkinson, 1994].

1.2. La rupture des années 70 : de la notion de progrès social et d'Etat providence à la crainte de l'exclusion sociale et du ghetto

Au cours des années 1980 et 1990, l'idée selon laquelle il existe de graves problèmes de pauvreté et d'exclusion se diffuse au Royaume-Uni. Le bilan de cette période montre une abondance d'études sur ces thèmes. La coexistence de problématiques divergentes rend toutefois la synthèse délicate. Les notions de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale qui sont aujourd'hui associées et très présentes dans le débat public se construisent au cours de cette période en référence à des situations individuelles puis à des quartiers.

Ce passage d'une perception thématique à une perception spatiale des difficultés constitue, de notre point de vue, un changement décisif. Il est essentiel d'avoir en tête pour comprendre les changements de l'action publique durant cette période. La transformation des catégories de pensée a accompagné l'élaboration d'une politique à destination des quartiers en difficulté. Elle s'est aussi accompagnée d'une perte de crédibilité des idées de progrès social ou d'Etat providence qui fondaient jusqu'alors l'action des pouvoirs publics.

Ces évolutions, volontairement présentées de façon schématique, ne sont ni linéaires ni achevées. Elles résultent d'une convergence entre des facteurs et des courants de pensée venant d'acteurs et de pays différents.

Pauvreté et précarité : des notions construites à partir d'une analyse des situations individuelles

En 1979, Townsend définit la notion de pauvreté de façon relative, c'est-à-dire en référence au niveau de vie de des autres, dans un ouvrage de référence intitulé *Pauvreté au Royaume-Uni (Poverty in the United Kingdom)*. « Individus, familles et groupes peuvent être classés comme pauvres s'ils manquent de ressources pour obtenir le type d'alimentation, participer aux activités et avoir les conditions de vie et les agréments qui sont habituels, ou au moins largement encouragés et approuvés par la société auquel ils appartiennent » [Townsend, 1979]. Ici la notion de pauvreté renvoie d'abord à une insuffisance de ressources financières. Celle de précarité (*deprivation*), avec qui elle est souvent confondue, renvoie à l'idée de besoins non satisfaits à cause d'un manque de ressources de toutes sortes (financières, familiales, sociales, linguistiques, médicales...). Dans un article de 1987, Townsend élabore une distinction entre deux types de précarité, la précarité matérielle (*material deprivation*) et la précarité sociale (*social deprivation*). La notion de précarité sociale est définie comme affectant « ceux qui n'entrent pas ou ne peuvent entrer dans des relations sociales habituelles quelles soient familiales ou autres ». Au travers de ces distinctions, l'auteur introduit la notion de précarité multiple (*multiple deprivation*), définie comme la somme de différents types de précarité du point de vue d'un individu.

La formulation de Townsend a accompagné la diffusion de l'idée de problèmes de précarité au Royaume-Uni au cours des années 1980 et 1990. Elle concerne des individus ou des groupes et non des territoires. Elle est néanmoins importante car elle a constitué le point de départ du



modèle d'aires restreintes de précarité, qui est à la base des mesures et des indicateurs actuels de précarité en Angleterre [NRU, avril 2004].

Précarité et exclusion sociale dans les quartiers

A partir de la fin des années 70, ce ne sont plus seulement les individus mais aussi les quartiers qui peuvent être pauvres. Le terme *inner city* fait d'abord référence aux centres villes américains dégradés et stigmatisés, touchés par les restructurations économiques des années 1970-1980 et restés à l'écart de la reconversion industrielle. La notion d'*underclass* désigne les populations vivant dans ces territoires soumis à des processus de déstructuration sociale, d'isolement, d'enfermement, de criminalité, de dégradations... Elle s'applique en premier lieu à la pauvreté rencontrée dans les ghettos ethniques des centres villes aux Etats-Unis [Herpin, 1993]. Par extension, la notion d'*inner city* a été couramment utilisée en Grande-Bretagne pour désigner, de façon assez imprécise, les quartiers centraux des villes où se concentraient les problèmes physiques, économiques et sociaux. La forte médiatisation des émeutes urbaines de 1980-1985 puis du début des années 1990 a certainement contribué à mettre ces questions sur le devant de la scène publique britannique. A cette période, le débat s'est focalisé sur les quartiers centraux et sur les grands ensembles les plus dégradés (*worst estate*). L'image de l'habitat social a continué à se dégrader et s'est définitivement associée à celle d'exclusion sociale.

Cette notion d'exclusion sociale s'est diffusée en Grande-Bretagne au début des années 90, en partie sous l'influence des programmes de lutte contre la pauvreté de la Commission Européenne. Elle a longtemps semblé obscure aux britanniques car étrangère à une culture qui tend à associer pauvreté et responsabilité individuelle. Comme le soulignent Townsend et Kennedy (2004), cette notion reste floue. Utilisée pour désigner des situations à la fois individuelles et territoriales, elle s'appuie sur une approche transversale et englobante des problèmes. Elle est, de ce point de vue

illustrative de ces nouveaux modes d'appréhension de la réalité. La *Social Exclusion Unit* définit le terme de la façon suivante : « un terme bref qui recouvre ce qui peut arriver à des personnes ou des territoires qui souffrent d'une combinaison de problèmes liés tels que le chômage, le manque de qualification, la pauvreté de l'habitat, un haut niveau de crime, des problèmes de santé et de ruptures familiales ». Derrière cette définition générale, plusieurs auteurs soulignent le caractère multidimensionnel du phénomène. « La caractéristique la plus importante de l'exclusion sociale et que les problèmes sont liés et se renforcent mutuellement pour créer un cercle vicieux complexe et qui se transforme rapidement » [Social Exclusion Unit, 2001]. La notion est souvent associée à la question des minorités ethniques. A partir des émeutes de Brixton et de Bradford en 2001, le « problème » des minorités ethniques prend une place nouvelle dans le débat public. Il est posé à la fois en termes de lieu d'habitat et de ségrégation et en termes de statut civique et de discrimination.

Cette focalisation sur les quartiers en difficulté témoigne d'une rupture dans la façon de penser la pauvreté dans le pays. L'utilisation de ces notions dans le contexte britannique n'est pas sans signification politique et a donné lieu à de vifs débats [Hall et al., 2003]. Au travers de ces nouvelles catégories de pensée, l'enjeu politique n'est plus d'organiser le partage des fruits de la croissance et de mettre en place des mécanismes de protection fondés sur une mutualisation des risques entre les individus. Ces mécanismes sont, au contraire, pensés comme des obstacles à la compétitivité économique et des incitations à la dépendance pour les plus démunis. De plus durant cette période, l'intervention des collectivités locales est considérée par l'Etat comme responsable du déclin des quartiers en difficulté. La solution prônée passe par une réduction des dépenses publiques et une libéralisation de l'économie.

1.3. Des outils de mesure de plus en plus précis pour quantifier les écarts de la ségrégation

Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en 1997, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est affichée comme un objectif central. Dans la lignée de la territorialisation de la question sociale engagée depuis plusieurs décennies, les programmes mis en place combinent mesures thématiques et territoriales.

Ce qui est en revanche inédit, c'est l'insistance sur les disparités intra-régionales et les inégalités entre les quartiers qui composent la ville. L'Etat britannique affirme aujourd'hui qu'il est possible de réintégrer ceux qui sont exclus et de réduire les disparités entre quartiers. La politique de renouvellement des quartiers a été élaborée dans cet objectif. Cette politique se traduit par la construction de dispositifs de plus en plus précis et élaborés d'observation des quartiers. Elle s'appuie aussi sur toute une batterie d'indicateurs de précarité permettant un suivi des écarts du quartier par rapport à d'autres quartiers, à une échelle territoriale de plus en plus fine. Dans les zones dites précaires (*area deprivation*) ce n'est pas la zone elle-même qui est réellement précaire mais plutôt « la présence d'une concentration de personnes ayant un vécu de la précarité... » [NRU, avril 2004].



Sans abri dans le métro © laurif



2. LA POLITIQUE DU LOGEMENT : VERS UN REENGAGEMENT APRES UNE LONGUE PHASE DE DESENGAGEMENT ?

Nombre de politiques publiques britanniques ont un impact sur les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. La lutte contre l'exclusion fait partie des objectifs affichés par un certain nombre de politiques publiques. C'est le cas des politiques élaborées par la *Social Exclusion Unit*, instance interministérielle créée en 1997 pour élaborer un cadre d'action transversal et partenarial contre la pauvreté et organiser la coordination entre les Ministères. Le volet explicitement territorial de cette politique a ensuite été élaboré par une autre instance partenariale, la *Neighbourhood Renewal Unit*. Une grande partie de l'action publique a néanmoins un impact important sur la ségrégation socio-spatiale, sans que cela ne soit explicitement affiché comme un objectif central de son action. Il s'agit principalement de la politique du logement. Depuis mai 2002, l'*Office Deputy Prime Minister (ODPM)* est responsable de politiques thématiques ou territoriales visant, d'une façon ou d'une autre, au développement de la solidarité : inclusion sociale, renouvellement des quartiers, croissance régionale. L'Etat affiche ainsi sa volonté politique de lutte contre l'exclusion sociale et urbaine.

2.1. Un objectif central de la politique nationale : la construction de logements abordables

Le logement relève en Grande-Bretagne de l'Etat (Ministère du Logement et de l'Urbanisme), et des collectivités locales. Le niveau régional, l'Autorité du Grand Londres, n'a pas de compétences en la matière.

La politique du logement élaborée à partir de 1997 par l'Etat se veut ambitieuse. Elle vise à engager des réformes profondes pour pallier les difficultés d'accès au logement d'une partie importante de la population. En 2000, l'Etat énonce ses priorités en matière de logements pour les dix ans à venir dans

un document intitulé : *Quality and Choice. A decent home for all. The Housing Green Paper* (« Qualité et choix. Un logement décent pour tous. Le livre vert en matière de logements »). Les objectifs sont les suivants :

- Donner à chacun la possibilité de vivre dans un logement décent ;
- Favoriser l'accès au logement des ménages modestes et défavorisés ;
- Diversifier l'offre d'habitat bon marché (*affordable house*) pour mieux répondre aux besoins des classes moyennes et populaires. La définition du logement abordable est peu précise. Il s'agit d'un logement destiné à des ménages dont les revenus ne sont pas suffisants pour leur permettre d'accéder à du logement décent et approprié dans leur commune. Le logement abordable englobe le logement social, intermédiaire et, dans certains cas, le logement privé à faible coût [Mayor of London, 2004] ;
- Promouvoir la mixité sociale.

Ces orientations politiques s'accompagnent d'un réengagement financier de l'Etat en faveur du logement des ménages défavorisés et du logement abordable. En 2001, un budget d'environ 6 milliards d'euros a été débloqué contre 2,2 milliards d'euros en 1997/98. Ceci suppose une relance vigoureuse de la construction. Pour accélérer la mise sur le marché de logements, différentes pistes sont identifiées : dégager une offre foncière bien localisée, notamment dans des secteurs de renouvellement urbain des anciens centres industriels et dans les villes nouvelles de la région du Sud-Est ; valoriser l'idée de la densité dans des terrains déjà urbanisés ; encourager des changements d'usages (des bureaux en logements).

En 2010, tous les logements sociaux devraient avoir atteint les normes minimales

de confort définies au niveau national, ce qui est encore loin d'être le cas. La qualité des services aux habitants du parc public devrait être améliorée et notamment l'entretien du parc. Ceci devrait s'accompagner d'un renforcement du contrôle de gestion des bailleurs dans un objectif de rationalisation économique des services et des dépenses. Les mesures envisagées visent à améliorer le service aux habitants. Sont aussi prévues des mesures de maintien des loyers du parc social à un niveau inférieur à ceux du marché.

2.2. Les aides à la personne : un dispositif redistributif pour un nombre important de ménages

Il existe au Royaume-Uni des aides directes au logement dont un grand nombre de ménages sont bénéficiaires. Le système national de prestations logement sous condition de ressources (*Housing Benefit*) est fondé en 1972. Il uniformise les systèmes disparates de prestations qui fonctionnaient jusqu'alors à l'échelon municipal. Il est ensuite réformé à plusieurs reprises dans la perspective d'endiguer l'augmentation du nombre de bénéficiaires due à la montée du chômage et des prix des loyers. Le montant des prestations logement de l'Etat a été multiplié par quatre entre 1983 et 1986. Entre 1980-81 et 1997-98, le nombre de bénéficiaires des prestations logement est passé de 1,6 million de ménages à 4,6 millions de ménages, le montant des sommes versées augmentant dans des proportions beaucoup plus considérables. En 1999, c'est environ 17 % des ménages qui étaient bénéficiaires d'une aide à la personne au Royaume-Uni [Donner, 2002].

Le bénéfice des prestations a été étendu au secteur locatif privé. Aujourd'hui les bénéficiaires sont en majorité des locataires du privé. Les prestations peuvent couvrir la totalité du loyer, à l'exclusion de la plupart des charges. Elles concernent des ménages dont les ressources (revenus et capital) sont inférieures au niveau de l'aide sociale, à condition que le loyer soit inférieur à un loyer de référence local. Seuls les ménages dont les revenus sont faibles touchent la totalité

de la prestation logement, la grande majorité n'a pas d'emploi régulier et fixe. Actuellement des ajustements sont en cours pour pousser les ménages qui bénéficient de prestations logement à réintégrer le monde du travail. En effet le caractère rapidement dégressif de ces prestations favorise ce que les Anglo-saxons appellent le « piège à pauvreté » : l'augmentation des revenus bruts du ménage ne produit qu'une augmentation marginale des revenus nets, en raison de la diminution des aides et de l'accroissement des impôts. Le débat public porte sur la manière de minimiser ces processus de dépendance vis-à-vis des subventions publiques [Donner, 2002].

Depuis 1996, une loi fait obligation aux autorités locales de loger certaines catégories de ménages très démunies : familles monoparentales, personnes âgées isolées... Les autres, alors qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes de logement, relèvent du secteur caritatif qui est très développé en Grande-Bretagne. Les aides au logement pour les plus démunis permettent généralement l'accès à un hébergement temporaire plutôt que l'accès définitif à un logement.

Du côté des aides indirectes, les changements ont été nombreux. Le traitement fiscal a été longtemps très avantageux pour les propriétaires occupants au Royaume-Uni. Tous les intérêts d'emprunts pouvaient être déduits des revenus personnels. Cette mesure était particulièrement avantageuse pour les hauts revenus, surtout dans une période d'inflation. A partir de 2000, elle a été supprimée, l'Etat ne pouvant plus ignorer le manque à gagner qu'elle occasionnait. Depuis cette date, il n'y a plus de subventions de revenus pour les propriétaires occupants, mis à part une subvention très limitée. Parallèlement, pour favoriser l'accès au logement de ménages à faibles ressources, des systèmes de propriété progressive ont été mis en place [Donner, 2002].



2.3. À Londres, des objectifs ambitieux mais des moyens d'actions limités

Dans la région de Londres, les acteurs socio-économiques s'accordent pour dire que le logement « fait partie des problèmes qui affectent le plus gravement l'économie londonienne et la vie de ses résidents » [GLA Economics, 2003]. La question fait régulièrement la une des médias.

L'Autorité du Grand Londres, qui n'a pas de compétences dans ce domaine, a intégré l'habitat dans ses récents travaux d'études et de prospective territoriale. Depuis début 2000, différentes publications ont souligné les causes et conséquences de la crise actuelle du logement et proposé des solutions : le livre blanc sur le logement *Homes for a world city*, publié en 2000 par l'Autorité du Grand Londres, qui est le fruit d'un travail partenarial fondé sur une large consultation ou, plus récemment, un rapport de 2003 de l'Autorité du Grand Londres intitulé *Market failure and the London housing market* (« Échec du marché et logement à Londres »).

En février 2003, l'ODPM publie un « Plan de Développement Durable de Londres » (*Sustainable Communities in London*). Celui-ci met principalement l'accent sur la question du logement et de la planification urbaine et sur l'enjeu de la construction de logement abordable. De 2003 à 2005, environ 7,4 milliards d'euros sont alloués dans le cadre du plan national pour le logement abordable, dont 1,5 milliards d'euros environ pour le logement des employés du secteur public. En 2002, un vaste programme de construction de 80 000 logements avait d'ailleurs été lancé à Londres et dans le sud du pays. Une partie en était réservée aux employés des services publics. A Londres, la construction doit notamment se faire dans les 4 secteurs de croissance identifiés dont le principal, Thames Gateway, doit recevoir 446 millions de livres.

Ces préoccupations rejoignent celles du GLA. Le document stratégique du London Plan publié en février 2004, *The London Plan. Spatial Development Strategy for*

Greater London (« Le plan de Londres. Stratégie de développement spatial pour le Grand Londres ») chiffre les besoins à 33 600 nouveaux logements chaque année pour les dix ans à venir. Au regard des analyses prospectives les plus récentes, ce chiffre permettrait à la fois de répondre à la demande de 22 400 nouveaux logements liée à la croissance démographique, ainsi qu'à la demande de 11 200 logements liés aux besoins existants. Jusqu'en 2006, le seuil minimal prévu par le *London plan* est de 23 000 nouveaux logements chaque année. L'objectif du Plan est que 50 % de tous les nouveaux logements construits soient abordables. La question est de savoir comment réaliser ces objectifs ambitieux. Les chiffres annoncés ces dernières années n'ont pu être réalisés. D'après la méthodologie envisagée par l'Autorité du Grand Londres, ces orientations générales doivent être traduites par les communes au travers d'un plan d'urbanisme (*Unitary Development Plan*). Ces plans d'urbanisme ne sont pas réglementaires, comme les POS, mais constituent une base de négociation entre la commune et les particuliers ou promoteurs. Pour ces communes, l'objectif est d'atteindre le seuil de 50 % de logements abordables.

L'Autorité du Grand Londres n'a pas de moyens juridiques ou financiers pour imposer un quota de logements abordables aux communes. L'objectif est de sensibiliser les communes et de les soutenir dans les négociations avec le secteur de la promotion privée. Au Royaume-Uni, le financement du logement abordable se fait au cas par cas et suppose une négociation entre autorités locales et promoteurs privés chargés de la construction. Le principe économique est celui de la péréquation entre la partie rentable de l'opération, constituée par la vente au prix du marché d'habitations ou de bureaux, et la partie déficitaire, qui peut être constituée par des logements abordables dont le prix est plafonné ou par le financement d'équipements publics ou d'espaces verts profitant à toute la communauté. Ce système, encadré par la procédure de « *Planning obligation* », est aujourd'hui faiblement unifié. L'Autorité du

Grand Londres souhaite unifier cette procédure, qui fait aujourd'hui l'objet de négociations particulières pour chaque opération, par des règles régionales.

D'autres interrogations viennent du maintien de la politique de *Right To Buy* : 10 000 logements sociaux sont rachetés chaque année à Londres par leurs locataires. Même si l'Etat a renforcé les contrôles et tenté de limiter les « effets d'aubaine » liés à cette loi, les processus de spécialisation sociale du parc public décrits précédemment se poursuivent. De plus, le transfert du patrimoine social des communes vers le secteur privé à but non lucratif, fortement encouragé par l'Etat, semble aujourd'hui contesté par un nombre croissant de locataires soutenus par une partie de la classe politique. Ces questions ont fait la une des journaux durant l'été 2004.



Local d'un club de jeunes dans un quartier en rénovation urbaine © laurif



3. PROTECTION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

3.1. Des priorités multiples : l'emploi, la pauvreté des enfants, les services publics

La politique de lutte contre la pauvreté est depuis 1997 une priorité affichée par l'Etat [Social Exclusion Unit, 2001]. Celui-ci est le principal acteur de la lutte contre la pauvreté. Les grandes lignes de sa politique sont énoncées dans un rapport de 2001 : *Preventing Social Exclusion* de la SEU et complétées par un rapport annuel du Ministère du Travail (DETR) : *Opportunity for all*.

La politique de l'Etat, fondée sur une conception multidimensionnelle de la pauvreté, a trois objectifs principaux : prévenir l'exclusion sociale ; réintégrer ceux qui sont exclus de la société ; assurer à tous le droit à des services de qualité dans la santé, l'éducation, l'accès aux revenus du travail, l'emploi et la lutte contre le crime. Cette conception transversale de la politique de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale est partagée par le GLA. « Le *London Plan* a pour objectif de promouvoir l'inclusion sociale et de lutter contre la précarité et la discrimination en orientant la croissance dans les secteurs où les besoins sont les plus importants, en luttant contre les taux de chômage particulièrement élevés parmi les minorités ethniques, en remettant en cause les barrières au travail des femmes, en produisant davantage de logements abordables et en poursuivant les politiques d'inclusion en matière d'éducation, de santé, de sécurité, de développement de savoir-faire et de services communautaires » [Mayor of London, 2004].

L'emploi est une composante essentielle du programme d'action de l'Etat. L'ambitieux intitulé *New Deal* est un élément clé de la

stratégie sociale de lutte contre le chômage de longue durée en favorisant l'accès aux formations et au travail. Il est complété par des programmes ciblés sur des catégories de populations. L'objectif est de favoriser l'employabilité des jeunes et des personnes de plus de 25 ans en chômage longue durée, d'encourager au travail et de lutter contre la dépendance vis-à-vis du système de protection sociale. Parallèlement l'enjeu est de réduire les déficits publics et d'accroître l'efficacité du système en diminuant l'indemnisation du chômage et en conditionnant plus fortement les prestations à la recherche d'un emploi¹⁰.

Pour ceux qui sont hors du marché du travail l'Etat a mis en place, depuis 1998, un revenu minimum garanti (*income support*). Cette mesure a pour objectif de pallier les lacunes des systèmes généraux d'assurance et d'assistance au travers de deux prestations. Le revenu minimal est réservé à des personnes qui ne travaillent pas mais sont inscrites dans une agence pour l'emploi. Le « crédit d'impôt pour les familles qui travaillent » (*Working family tax credit, WFTC*) est destiné à aider les familles les plus pauvres avec enfants à continuer à travailler et à éviter les situations d'assistance. L'allocation est versée par l'employeur en complément de salaire. Elle combine ainsi mesure pour l'emploi et politique familiale. Cette mesure a été mise en place en remplacement de l'allocation famille en 1999.

D'autres programmes accompagnent les actions centrées sur l'emploi. L'éradication de la pauvreté chez les enfants, au travers d'un programme intitulé *Sure Start*,

¹⁰ De 1979 à 1997, le gouvernement a modifié 32 fois les règles d'accès à l'indemnisation chômage avec la volonté de lier plus systématiquement octroi de l'allocation et recherche active d'emploi.

joue également un rôle pivot dans la stratégie britannique. L'Etat s'est fixé comme objectif de diminuer d'un quart la pauvreté infantile d'ici 2005, de moitié d'ici 2010 et de l'éliminer d'ici 2020.

Un volet important de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'amélioration des services publics, particulièrement dans l'éducation, la santé et les transports. Des fonds importants sont consacrés à cet objectif.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Royaume-Uni ciblent de plus en plus des catégories « à risque » : les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les handicapés, les plus de 50 ans, les moins de 25 ans, les travailleurs peu qualifiés, les minorités ethniques..., et les habitants des quartiers défavorisés.

3.2. Un bilan qui suscite des débats

La politique sociale britannique a obtenu des succès ces dernières années tout en bénéficiant d'une conjoncture économique favorable. En 2000 le pays a consacré 26,8 % de son PIB aux dépenses de protection sociale, soit un chiffre légèrement inférieur à la moyenne de l'Union européenne, qui est de 27,3 %. D'après le Plan national d'inclusion sur la pauvreté 2003-2005 (*National action plan on social inclusion, PAN*), les dépenses de protection sociale par habitant auraient toutefois été supérieures de 4,7 points à la moyenne communautaire (en termes réels) [Department for Work and Pensions, 2003]. Ce chiffre indique une hausse significative par rapport aux années précédentes.

L'évaluation du premier Plan National d'Inclusion Sociale se félicite de bons résultats en matière de lutte contre le chômage (entre avril 1998 et septembre 2000, plus de 250 000 jeunes sont retournés à l'emploi), de la baisse du nombre d'enfants

pauvres, de l'amélioration des revenus des familles pauvres avec enfants, d'amélioration des services de santé publique et d'éducation. Il semble que l'Etat atteindra, en 2005, ses objectifs intermédiaires de réduction d'un quart de la pauvreté infantile.

Les problèmes demeurent pourtant importants pour une partie de la population.

Différents observateurs mettent en évidence un problème structurel, qui n'est pas reconnu par l'Etat, celui de la faiblesse des droits sociaux et de l'affaiblissement, concomitant, de l'Etat providence. Le Réseau Européen contre la Pauvreté (*EAPN*) souligne que la stratégie mise en place par l'Etat a le défaut « de ne pas s'attaquer à l'inégalité primaire, en augmentation, due au marché du travail, si ce n'est en fixant un salaire minimum à un niveau bas » [Duffy, 2003]. Pour protéger les plus vulnérables, une mesure de fixation d'un salaire minimum a en effet été mise en place en 1999¹¹. En dépit d'un seuil jugé très bas par une partie de la presse et par les syndicats, il a néanmoins permis une revalorisation du salaire pour un nombre important de salariés¹². Le marché du travail britannique présente en effet peu de garanties face aux risques de précarisation. Les bas salaires se sont fortement développés ces dernières années et le filet de protection des salaires minima par branches a été abandonné. Le marché du travail fonctionne sur la base d'une forte décentralisation des négociations dans les entreprises, d'une faible coopération entre partenaires sociaux, d'une souplesse dans la législation sur l'emploi, d'une forte flexibilité des entreprises et d'une part marginale accordée aux conventions collectives. D'autres mesures en vigueur contribuent indirectement à la précarisation. La possibilité offerte aux « bas revenus » de ne pas cotiser au système national d'assurances sociales¹³ encourage les employeurs à proposer des formes de travail à temps partiel conduisant à des rémunérations inférieures à ce seuil. Certaines catégories de population (en majorité des femmes) sont ainsi conduites à

¹¹ Le salaire minimum existait dans certaines branches depuis le début du 20^{ème} siècle mais avait été progressivement supprimé à partir du début des années 1970.

¹² 8% des salariés de plus de 21 ans



vivre durablement dans un régime d'absence de couverture sociale.

La réponse de l'Etat à ces problèmes est celle de la création d'un « cercle vertueux » fondé sur le renforcement de la compétitivité de l'appareil productif, sur l'allègement des charges sociales qui pèsent sur les entreprises afin de créer, à terme, des emplois et de rompre la spirale de dépendance des démunis vis-à-vis de l'aide sociale. « Les individus étant supposés être des acteurs rationnels, il convient donc d'élaborer un système d'assistance qui encourage ceux qui en bénéficient à rechercher activement un emploi » [Evans, 1999, p. 30]. Le système de protection sociale est alors conçu comme un « filet de sécurité » destiné, de façon provisoire, à empêcher l'exclusion de personnes qui ne peuvent travailler. La sortie du marché du travail est conçue comme une difficulté transitoire et la politique vise principalement à favoriser « l'employabilité » des personnes hors du marché du travail. Cette conception tendrait, d'après l'EAPN, à sous-estimer les problèmes structurels d'emploi.

Encadré 3 : Un choix contesté, la réforme du système d'assurances chômage en 1996

En 1996, la réforme du système d'assurances chômage accorde à tous les chômeurs une allocation à taux forfaitaire unique, d'un faible montant pour une période de 6 mois. Cette allocation, versée sans conditions de ressources, remplace les allocations accordées auparavant pour un an. Au-delà de 6 mois, ou pour les primo demandeurs qui n'ont pas cotisé à l'assurance nationale, l'octroi de l'indemnisation se fait sous condition de ressources et s'apparente à une aide sociale réservée aux catégories les plus précaires. Dans l'optique de favoriser le retour à l'emploi, l'accès à cette prestation doit satisfaire aux conditions d'une recherche active d'emploi et s'accompagne d'un renforcement sensible des contrôles effectués par les services de l'emploi. Ceci implique la signature d'un contrat avec le service public de l'emploi, la participation obligatoire à certains programmes de recherche d'emploi et l'obligation d'accepter toute offre d'emploi au bout de 13 semaines de chômage, quelle qu'en soit la rémunération.

Cette réforme a fait l'objet de vifs débats.

¹³ En dessous de 18 heures (environ) de travail au taux horaire en vigueur, ni le travailleur, ni le salarié n'ont à cotiser au système national d'assurances sociales.

4. LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT DES QUARTIERS EN DIFFICULTE

4.1. Trois décennies d'expériences diverses en faveur des quartiers en difficulté

Au Royaume-Uni, les premières mesures en faveur de quartiers en difficulté se mettent en place à la fin des années 1960. Un regard retrospectif en souligne la forte hétérogénéité. Dès 1968, un Programme Urbain destiné à fournir des aides à un large éventail de projets est proposé par les autorités locales. Des quartiers de Londres en sont bénéficiaires. La mise en œuvre de ce programme suppose un partenariat entre pouvoir central et collectivités locales. L'expérience des projets de développement communautaires (*Community Development Projects*), lancées à la fin des années 1960 à la demande du Ministère de l'Intérieur par des équipes d'universitaires, contribue à faire avancer l'idée de l'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers en difficulté.

En 1977, un livre blanc intitulé *Policy for the inner cities* affirme la nécessité d'une politique ambitieuse pour remettre à niveau les grands centres urbains subissant les effets de la désindustrialisation. Le programme *Inner city partnerships* constitue la première tentative lourde et structurée d'intervention publique dans les grandes agglomérations [Le Galès, Parkinson, 1994].

L'Etat développe au cours des années 1980 et 1990 différents programmes dont l'objectif est de revaloriser les anciens centres industriels en déclin. L'enjeu est de rénover physiquement ces quartiers, de changer leur image pour attirer des investisseurs privés. La solution prônée est le désengagement des autorités locales et le recours au marché afin de permettre une adaptation de quartiers en crise aux nouvelles conditions de la compétition économique.

Les moyens de cette politique sont en premier lieu la centralisation des procédures, la réduction des investissements publics et du rôle des autorités locales. Ces mesures s'inscrivent dans un contexte de défiance de

l'Etat envers les collectivités locales, elles illustrent la volonté de contrôle de l'Etat sur les pouvoirs locaux. L'Etat a profondément transformé les modalités de la gouvernance. Il a limité le pouvoir des autorités locales au profit de l'Etat, notamment par la nationalisation de la Taxe Professionnelle en 1988, par le développement du principe du partenariat public-privé et par l'émergence de projets urbains ponctuels. La démarche de planification spatiale globale est abandonnée.

Pour compenser le retrait du secteur public, ces programmes font appel au secteur privé et s'appuient sur les mécanismes du marché et sur des outils mis en place dans les années 1980, tels que les organismes de développement urbain, *Urban Development Corporations*, ou sur des programmes tels que *City Challenge* et *Single Regeneration Budget*. L'obtention des subventions suppose une compétition entre les villes. En 1991, le programme quinquennal *City Challenge* est mis en place par le Ministère de l'Environnement. Entre 1992 et 1997, 31 zones urbaines défavorisées reçoivent chacune 57,5 millions d'euros. En 1994, la démarche de *Single Regeneration Budget* reprend l'essentiel des principes à l'œuvre dans le programme *City Challenge* et s'applique notamment aux zones urbaines d'Angleterre pour une durée maximale de 7 ans. D'après des évaluations, ces programmes ont permis des réalisations concrètes, notamment en termes urbains, et ont contribué à la diffusion d'une culture professionnelle. Leur mise en œuvre a été diverse et pragmatique. La plupart des analystes ont toutefois constaté les effets négatifs d'un système de gouvernance « qui suscite à la fois la fragmentation des pouvoirs publics et la compétition économique entre des organismes quasi publics comme mode de régulation »



[Conan, 1997]. Certains analystes ont souligné une forme de destitution des pouvoirs régionaux et urbains et un manque de transparence et de contrôle démocratique dans la mise en œuvre de ces programmes.

4.2. Une démarche nationale de renouvellement des quartiers

En 2001, le Programme national de renouvellement des quartiers, *National Strategy Action Plan of Neighbourhood Renewal*, NSNR, démarre. Les deux instances interministérielles qui en ont la charge, la *Social Exclusion Unit* et la *Neighbourhood Renewal Unit*, élaborent et organisent la mise en œuvre de la stratégie nationale, veillent à l'implication des Ministères, au soutien des professionnels de terrain et organisent la capitalisation et l'évaluation.

Orientations et moyens

Cette politique s'inscrit dans une stratégie de lutte contre les disparités sociales et territoriales. Elle concerne les quartiers les plus précarisés de 88 communes d'Angleterre. Elle s'applique à des quartiers qui « sont des lieux où le chômage est endémique ; les délits, les drogues, le vandalisme sont répandus ; et les services publics et privés sont de qualité inférieure ou inexistante. Le but doit être de réduire l'écart entre les quartiers les plus pauvres et le reste du pays et de les conduire, pour la première fois depuis des décennies jusqu'à un niveau acceptable » [*Social Exclusion Unit*, 1998]. L'objectif est de remettre au même niveau que le reste du pays les principaux services fournis à la population. Il s'agit d'améliorer cinq domaines particuliers : l'emploi, la sécurité, l'éducation, la santé, le logement et l'environnement. « Notre vision est que, dans 10 à 20 ans, personne ne doit souffrir en raison de son lieu de résidence. Nous voulons voir ceux qui vivent dans nos communautés les plus défavorisées bénéficier des mêmes possibilités de vie décentes que nous » [*Social Exclusion Unit*, janvier 2001].

L'enjeu est aussi de mettre en cohérence, au travers du plan stratégique local, les différentes politiques qui s'appliquent sur un même quartier. Le NSNR s'appuie aussi sur des ressources propres. Son principal financement est le *Neighbourhood Renewal Fund – NRF*, attribué pour une durée de trois ans. Ce fonds représente, pour l'ensemble du pays, 1,4 milliards d'euros. Il est relativement modeste par rapport à l'ensemble des sommes dépensées pour les services publics mais il est conçu comme un levier devant permettre d'adopter de nouvelles façons de travailler. A la différence des programmes précédents en faveur des quartiers en difficulté, l'objectif principal n'est pas d'élaborer de nouveaux projets mais de transformer les services publics locaux. L'enjeu est de les mettre à niveau par rapport au reste du pays et d'améliorer leur coordination. La multiplicité des programmes conduit à une prolifération de zones géographiques prioritaires, c'est-à-dire dans lesquelles l'action publique se concentre : zone d'éducation prioritaire, zone en faveur du sport, zone d'action sanitaire, zone en faveur de l'emploi...

Encadré 4 : Zoom sur les programmes économiques

De nombreux dispositifs sont disponibles pour améliorer la situation de l'emploi. Les agences de développement régional sont impliquées dans le financement et la mise en œuvre de ces programmes. Dans les zones d'emploi (*employment zones*) l'objectif est de favoriser le retour à l'emploi, avec des aides à la création d'emplois salariés, indépendants et à la formation Européens). Il y a 15 zones dans le pays. Le partenariat est constitué d'organisations venant du secteur communautaire et privé et souhaitant accroître les possibilités d'emploi pour les chômeurs. Des liens sont établis avec les services de recrutement afin de favoriser l'accès à des opportunités d'emploi et le partenariat travaille à une adaptation des services aux besoins des populations, par exemple les groupes ethniques. Le programme a été mis en place en 2000 et évalué en 2003. Douze zones d'entreprises correspondent à des sites de développement industriel en tissu urbain ancien dans lequel il y a des exonérations sur les taxes aux entreprises et un allègement des contraintes urbanistiques. Le programme expérimental dure jusqu'en 2006.

Tableau 4 : Principales caractéristiques des programmes de renouvellement des quartiers

	New Deal for community (NDC)	Neighbourhood renewal strategy (NRS)
Date de lancement	1998	2001
Durée prévisionnelle	10 ans	Entre 10 et 20 ans
Nombre de sites au Royaume-Uni	39	88
Echelle	Un ensemble résidentiel	Une circonscription électorale
Populations concernées	En moyenne 11 000 personnes par site (entre 5 300 et 23 800)	Variable, environ 50 000
Financements (par site)	Plus homogènes : de 30 à 74 millions d'euros (sur 10 ans)	Plus variables : de 3 à 83 millions d'euros (sur 3 ans).
Objectifs principaux	Projets concernant: emploi, éducation, santé, logement, sécurité	Améliorer et adapter les services publics locaux
Gestionnaire local du programme	Le partenariat local : <i>NDC board</i>	Le partenariat stratégique local : <i>Local Strategic Partnership</i>
Composition du partenariat local	Variable : représentants des résidents (élus) et partenaires stratégiques (associations, services publics)	Variable : représentants du secteur public, privé, associatif et communautaire (élus)
Taille de la structure	Variable, une vingtaine. Tendance à l'instabilité	Variable, entre 15 et 20 en moyenne Tendance à l'instabilité

Sources : SEU, 1998 et 2001

Le programme *New Deal for Communities* a été lancé en 1998. Il a pour objectif de restaurer l'attractivité de quartiers en difficulté en élaborant un projet ambitieux et transversal et en intégrant un volet important sur la rénovation urbaine. 39 quartiers en difficulté bénéficient de ce programme au Royaume-Uni. Il s'agit principalement de grands ensembles de logements sociaux construits dans les années 1960 et 1970, de faible qualité architecturale et logeant des ménages démunis, avec une forte proportion de représentants des minorités ethniques. La taille de ces quartiers oscille entre 5 500 et 24 000 personnes, la moyenne étant de 11 000 personnes.

Des outils d'observation et de mesure de plus en plus précis

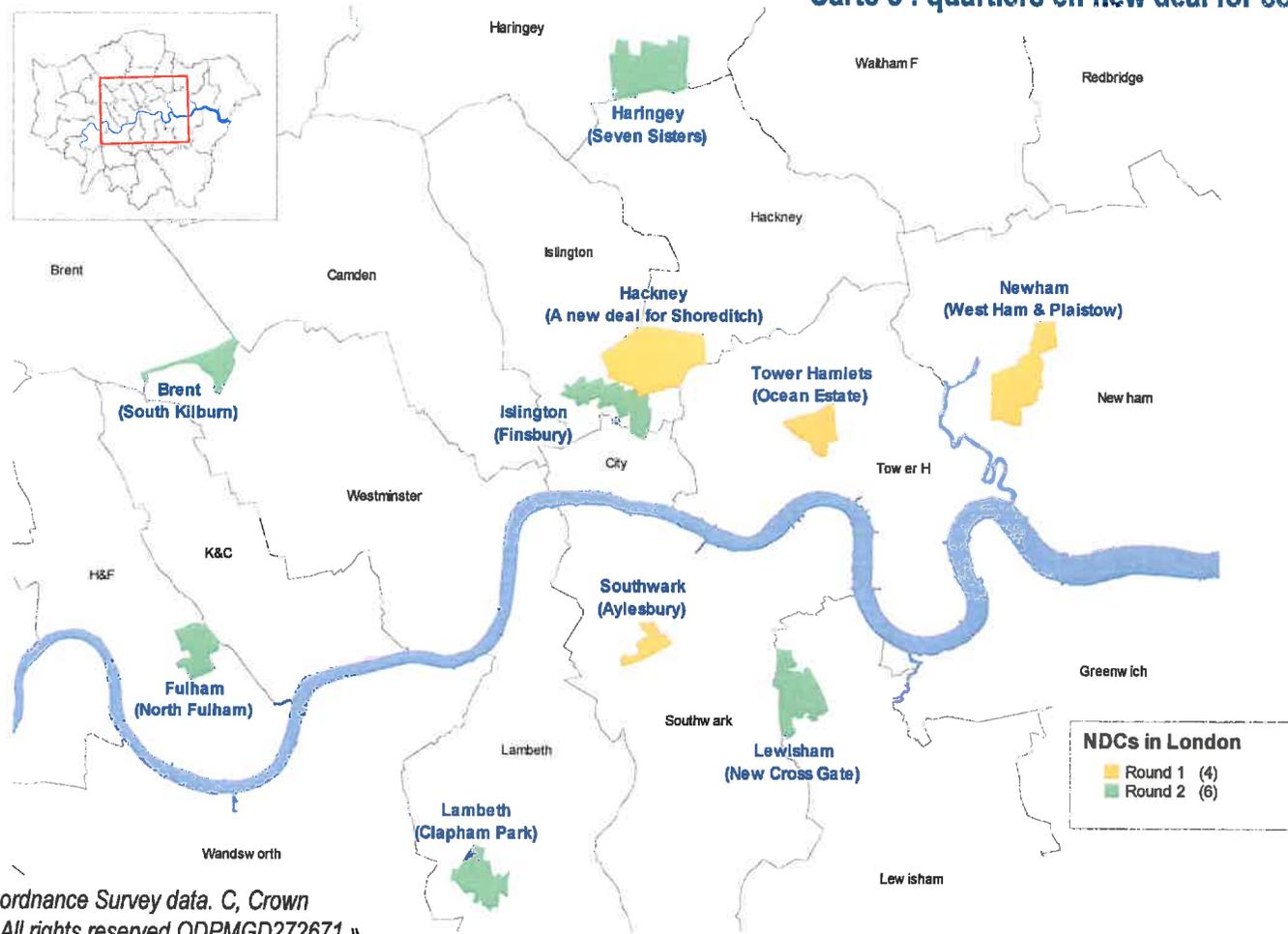
La politique de renouvellement des quartiers se veut transparente et rationnelle. L'Etat a fixé des objectifs quantitatifs à atteindre dans



Une opération de régénération urbaine à Tower-Hamlets © laurif

les différents domaines stratégiques. Il a imposé une évaluation des résultats de l'action à partir de critères (*floor targets*) construits pour la première fois en référence aux secteurs les plus précarisés (et non plus aux normes nationales). Il a aussi rendu

Carte 5 : quartiers en new deal for communities



Source : « ordnance Survey data. C, Crown Copyright. All rights reserved ODP/MD272671 »

obligatoire la production de données à une échelle fine afin de pouvoir nourrir les différents indicateurs de précarité. Ces indicateurs servent à l'évaluation et au choix des zones prioritaires. Le choix se fait en deux temps : choix des municipalités prioritaires par l'Etat en fonction de l'indicateur de précarité, puis choix du quartier par la municipalité.

L'Etat a créé en 2001, au sein de l'agence nationale de statistiques, un département sur la statistique des quartiers. Celui-ci met gratuitement à disposition des usagers sur son site *web* des données statistiques récentes à l'échelle de la circonscription électorale et de nombreux documents (études de cas, recherches, guide méthodologiques, rapports d'évaluation).

Mise en œuvre : élargissement du partenariat et implication forte des communautés locales

La complexité des objectifs et le caractère incertain des résultats de ces programmes ont conduit l'Etat à être attentif à la façon dont ils étaient mis en œuvre. Le partenariat local, *Local Strategic Partnership, LSP*, doit associer des représentants des autorités locales, des « pourvoyeurs » de services (police, santé, éducation...), des représentants du secteur privé, associatif et communautaire, soit en moyenne une vingtaine de membres. Les représentants d'habitants sont élus. L'instance partenariale est présidée par un élu de la commune. Cette structure doit décliner les orientations nationales dans un document de planification stratégique local (sur 10 ans) et organiser la mise en œuvre. Ce document présente une vision unitaire et coordonnée de la stratégie de développement local. L'instance gère les fonds du *NRU*. Elle doit s'appuyer, aussi souvent que nécessaire, sur une consultation des populations. Elle régule son fonctionnement par l'exercice de la délibération.

Ces structures locales et les équipes de professionnels chargés de la mise en œuvre

de la démarche bénéficient en outre d'un appui des instances de l'Etat déconcentré.

4.3. Le renouvellement des quartiers dans le Grand Londres

Les politiques de renouvellement des quartiers sont mises en œuvre à l'échelle de l'agglomération du Grand Londres.

Ce territoire correspond à l'échelon administratif de l'Etat déconcentré, le Gouvernement du Bureau de Londres (*GOL*), et à l'échelon politique de l'Autorité du Grand Londres. Créée en 1994, le Gouvernement du Bureau de Londres a pour mission de mettre en œuvre, au niveau régional, les politiques de l'Etat. « Les principales missions du *GOL* comprennent la redistribution des financements pour les projets de régénération urbaine, les dépenses d'investissement pour le logement, la planification stratégique ; il sert aussi de point de contact avec les communes, le secteur associatif et les entreprises » [Travers et Jones, 1997]. Il contribue, pour la politique de rénovation urbaine, à la mise en réseau des acteurs régionaux, à la capitalisation des savoir-faire, au soutien des partenariats locaux. L'Autorité du Grand Londres soutient la politique de renouvellement urbain mise en place par le pouvoir central. Le plan stratégique de Londres (*London Plan*) y fait référence en termes très généraux. Mais cette instance n'est pas impliquée financièrement dans cette politique. Elle produit et commande des études sur l'exclusion et la ségrégation socio-spatiale. Elle intervient aussi indirectement, au travers de l'influence qu'elle peut avoir, sur ceux qui mettent en œuvre la politique sur le terrain.

Dix quartiers londoniens sont concernés par le programme *NDC* : 9 sont situés dans l'Inner London et un dans l'Outer London (Brent) (carte 5). Il s'agit pour la plupart de quartiers composés de grands ensembles de logements publics. Chacun bénéficie pour les dix ans à venir d'une somme qui oscille entre 65,4 millions d'euros et 83,7 millions d'euros.

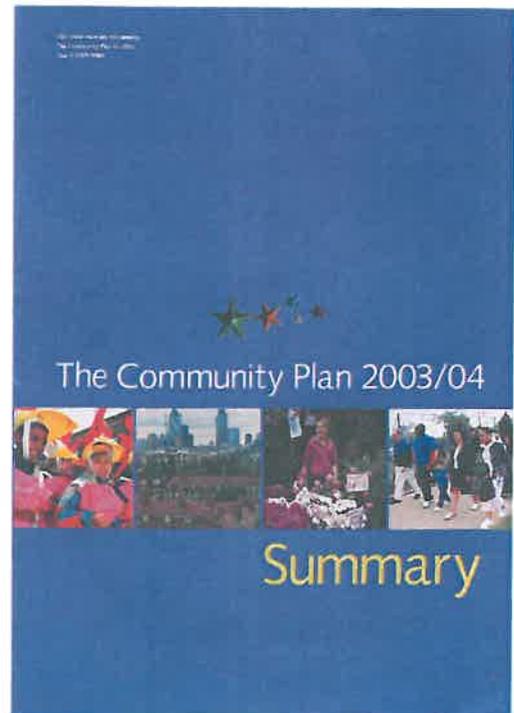


Depuis 2001, 20 communes bénéficient du programme de renouvellement des quartiers (NRS) : 13 sont situées dans l'Inner London et 7 dans l'Outer London (carte 6). Pour les cinq ans à venir, le montant total du fonds national de renouvellement urbain est de 518 millions d'euros. Le montant attribué à chaque partenariat local varie entre 2,5 millions et 82,9 millions d'euros.

La région de Londres bénéficie aussi de programmes de financements européens dits de l'Objectifs 2. Le programme couvre 13 communes et 95 circonscriptions électorales, soit 853 000 personnes vivant dans 4 aires urbaines : l'ouest, Upper Lee, Inner East, Outer Thames Gateway. L'objectif est de rétablir l'équilibre de l'économie londonienne en luttant contre les barrières qui entravent les opportunités économiques dans les secteurs clé qui cumulent les problèmes : déclin industriel, précarité urbaine, exclusion sociale... Les fonds européens promeuvent notamment, dans ces zones à problèmes, des initiatives en matière d'emploi.

L'Agence de Développement Régional de Londres, *London Development Agency, LDA* a été créée en 2000 par l'Autorité du Grand Londres pour développer une politique économique régionale. Elle est impliquée dans le volet économique de la politique de renouvellement des quartiers. La stratégie de développement économique énoncée dans *Sustaining Success. Developing London Economy* (2004) définit les grandes lignes d'une politique visant à promouvoir la diversité et à concilier compétitivité et cohésion sociale. Lors de sa création, la LDA a pris en charge la gestion de programmes déjà existants, tels que le *Single Regeneration Budget, SRB*. Jusqu'en 2006/07, la gestion de ce programme absorbe environ 40 % des fonds disponibles pour l'investissement. Des programmes spécifiques sont développés comme le *London Development Actions programme (LDA)* qui a pour objectif de soutenir le développement économique local et les actions de régénération. Ce programme concerne 9 zones d'intervention qui sont fortement corrélées avec les territoires les plus précarisés du *NRU* et avec les aires de

régénération du *London Plan*. Ce programme, qui suppose un partenariat fort avec les communes et les acteurs économiques, vise à promouvoir une palette d'interventions locales telles que la mise en place de conseils et de soutien aux entreprises, des initiatives en faveur de l'emploi local ou du développement de compétences individuelles [London Development Agency, 2003].

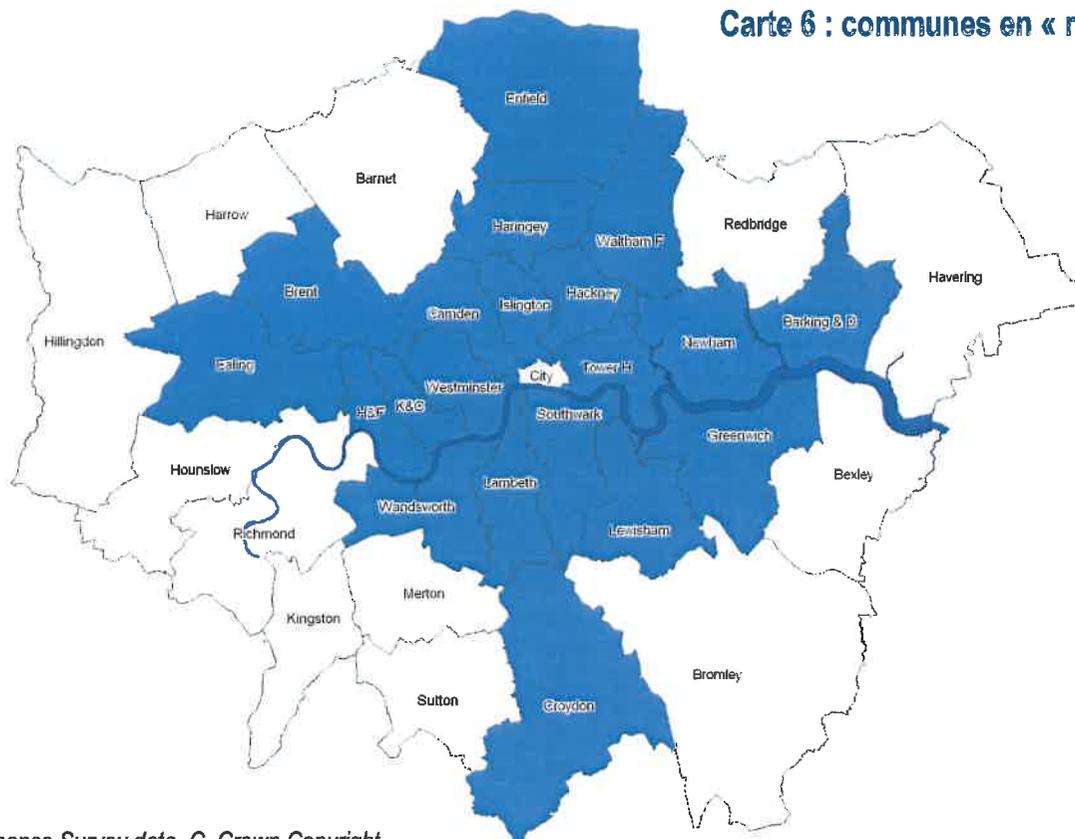


Le plan de développement stratégique local 2003-2004 de Tower Hamlets
Source : Local Statagic Partnership à Tower Hamlets (2003)

4.4. Premiers éléments de bilan : la mise en place d'une politique publique ambitieuse

Aujourd'hui dans les quartiers de Londres concernés par la politique de renouvellement, les structures partenariales et les équipes de professionnels sont en place. Dans une majorité de sites, des actions sont en cours. Début 2003, 60 % des structures partenariales londoniennes identifiaient un impact positif sur la production des services publics locaux. Les

Carte 6 : communes en « renouvellement de quartiers »



Source : « Ordnance Survey data. C, Crown Copyright.
All rights reserved ODPMGD272671 (2005) »



résultats des évaluations disponibles s'accordent sur certains éléments de bilan [ALG, 2003, Lawless, 2003, NRU, 2003, NRU août et novembre 2004]. Cette politique suscite de l'intérêt et est porteuse d'innovations dans les relations entre acteurs et échelons territoriaux, dans les modes d'implication des habitants. Des améliorations ponctuelles commencent à être identifiées en matière de lutte contre le chômage dans les sites en *NDC* [NRU, novembre 2004]. En revanche, il est encore tôt pour évaluer les effets produits du point de vue des habitants¹⁴.

Les actions concrètes menées dans les quartiers sont aussi nombreuses que diverses. Quelques exemples méritent d'être cités :

- mise en place d'une équipe de gardiennage chargée d'assurer la tranquillité dans le quartier ;
- ouverture d'une boutique de « tranquillité publique » qui rassemble des professionnels chargés d'organiser et de promouvoir, en relation avec les associations et les habitants du quartier, des actions favorables à la tranquillité publique et au respect de l'environnement ;
- mise en place d'actions de soutien scolaire avec les habitants du quartier ;
- embauche d'un agent de médiation familiale chargé de faire le lien entre l'école et les familles ;
- mise en place d'un réseau de soutien, de formation et de conseil pour le retour à l'emploi pour les parents isolés ;
- développement de programmes d'information, conseil et aides au retour à l'emploi au travers de l'ouverture d'une maison de l'emploi ;
- construction d'un centre de santé communautaire qui rassemble différents services et vise à la promotion d'actions de prévention sur l'hygiène de vie, l'obésité, le tabac... ;
- construction d'une maison de services

publics ;

- embauche d'un « *manager* » de quartier chargé d'améliorer le cadre de vie par une meilleure coordination entre les gestionnaires, les fournisseurs de services, les habitants et les associations, à l'échelle d'un quartier de plusieurs milliers d'habitants ;
- aménagement d'espaces extérieurs et d'un terrain de foot et de basket ;
- réhabilitation, démolition et reconstruction de bâtiments.

Pour les années 2001/02 et 2002/03, la répartition de l'investissement entre les différentes thématiques dans les sites en *NDC* d'Angleterre est, par ordre décroissant : le logement et l'environnement urbain, le développement communautaire, la lutte contre le chômage, l'éducation, la tranquillité publique et la santé [NRU, novembre 2004]. Il faut préciser que les volets habitat et urbanisme des projets de *NDC* sont actuellement en cours d'élaboration et ne sont pas tous opérationnels.

Les avancées sont aussi méthodologiques. Ces programmes s'appuient sur la mise en place de structures partenariales qui permettent un apprentissage du travail en commun. Des améliorations modestes mais réelles sont pointées dans les rapports d'évaluation des sites en *NDC* et avec des partenariats locaux. Une recherche universitaire récente est plus sévère et pointe le maintien d'une fragmentation dans la mise en œuvre de la politique de développement des services locaux [Hall et al. 2004]. Les secteurs privé et associatif sont peu représentés dans ces structures et peinent à y trouver leur place. Le secteur « communautaire » (les habitants et les représentants de groupes d'habitants) est en revanche très présent : les partenariats locaux ont généralement considéré l'engagement des « communautés » comme un objectif important. Certains (environ la moitié) ont privilégié l'implication des

¹⁴ L'évaluation nationale du programme *New Deal for Community* bénéficie de moyens importants. Elle est réalisée par un regroupement d'Universités, de centres de recherche et d'organismes de consultation privés, soit une centaine de personnes. Elle est coordonnée par l'Université de Sheffield Hallam. Cette évaluation dynamique s'étend sur 3 ans (2002-2005) et doit contribuer, au travers d'une abondante production annuelle, à améliorer le fonctionnement du programme. Le rapport final sera publié à l'automne 2005. Le programme de renouvellement des quartiers fait aussi l'objet d'évaluations.

Des actions concrètes menées dans le cadre de la politique de rénovation des quartiers



Local de l'équipe de surveillance dans le grand ensemble, Ocean Estate (Tower Hamlets) © laurif



Aménagement d'un terrain de sports dans un grand ensemble de l'Est londonien © laurif



Une maison de services publics financée dans le cadre du programme de renouvellement des quartiers (Newham) © laurif



Une barre d'immeubles à démolir ou à rénover (Tower Hamlets) © laurif



L'embauche d'un manager de quartier contribue à une meilleure gestion des espaces extérieurs (Tower Hamlets) © laurif



Boutique du New Deal for Community à South Kilburn, dans l'Ouest de Londres © laurif



Encadré 5 : Le volet habitat et urbanisme du projet de New Deal for Community de South Kilburn

Principales caractéristiques du grand ensemble de South Kilburn

Localisation : commune de Brent, nord-ouest de Londres, proximité du métro

Habitants : 7 100, dont « blancs » : 43,5 %, « noirs » : 39 %, « asiatiques » : 8,9 %.

Logements : 3 316, dont 70 % de logements sociaux gérés par la commune, 12 % par une RSL, 10 % en accession (ex propriété de la commune) et 8 % en propriété privée.

Urbanisme : grand ensemble dégradé construit dans les années 50, 60 et 70

Une élaboration concertée du projet

Le projet élaboré par le partenariat local de South Kilburn vise à créer un lieu « agréable pour vivre, apprendre et travailler ».

Son volet habitat et urbanisme s'est construit à partir d'une concertation avec les habitants, les acteurs publics (commune, Etat, services publics...) et privés. En juillet 2004 un document d'urbanisme (*Masterplan*) a été approuvé par la commune. Le coût prévisionnel de ce projet est supérieur à 1 milliard d'euros. Sa durée prévisionnelle est de 12 ans. Le financement sera assuré dans le cadre d'un partenariat privé-public, par des fonds du *NDC*, de la commune de Brent, du gouvernement, de l'opérateur et de la vente des logements privés.

L'objectif du *Masterplan* est d'offrir aux habitants de South Kilburn une palette de logements diversifiés tant en termes de taille que de statut (logements abordables et privés). L'enjeu est de créer un quartier diversifié par ses fonctions et par ses usages. L'intégration dans l'environnement et les principes de développement durable seront privilégiés. Un relogement de qualité dans le quartier est garanti aux locataires dont les immeubles seront démolis.

Un projet ambitieux de démolition, reconstruction

Le projet prévoit :

- 1 534 logements sociaux démolis,
- 1 534 logements sociaux reconstruits dans le même quartier,
- 775 logements réhabilités,
- 1 419 nouveaux logements construits pour la vente sur le marché libre à des particuliers.

Tous les logements construits, qu'ils soient privés ou publics, devront répondre à des critères de qualité identiques, par exemple : des surfaces habitables supérieures aux normes ; un espace extérieur (balcon, terrasse ou jardin en rez-de-

chaussée) ; des placards dans les chambres ; une isolation phonique et thermique supérieure aux normes ; des choix de construction et d'aménagement répondant aux critères de développement durable (économie d'énergie, d'eau, gestion des ordures...). Tous les résidents auront un accès réservé à des « jardins collectifs » situés en cœur d'îlot. Une concertation sera engagée pour l'aménagement des jardins et de l'intérieur des logements sociaux.

Une densification à proximité des pôles de transports

Le grand ensemble de South Kilburn sera restructuré autour de 4 pôles de centralité regroupant des commerces, des services privés et communautaires. Les circulations piétonnes et automobiles seront réorganisées et hiérarchisées, une attention spécifique étant accordée à la place de la voiture et à l'accès aux transports en commun. Afin de « densifier » la zone à proximité du métro, les bâtiments les plus hauts seront implantés à proximité de la station de Queens Park (une tour de R+20, puis du R+12 à R+8). Des immeubles de petite taille (R+4 à R+6) seront construits dans le reste du quartier.

minorités ethniques. La communication à destination des habitants et des institutions fait l'objet d'une réflexion stratégique et bénéficie de moyens importants. Les supports de communication sont nombreux (site internet, journaux, manifestations festives, affiches, boutiques...). Les documents d'information sur le projet sont traduits dans les langues les plus fréquemment parlées dans le quartier (chinois, vietnamien, grec, turc, penjab, hindou, bengalais, urdu, arabe...).

Mais il existe des obstacles locaux dans l'implication des habitants : manque d'expérience, manque d'engagement dans la durée, conflits inter personnels, dérives clientélistes... De nouvelles élections des bureaux du *NDC* ont eu lieu en 2004. Le renouvellement des équipes en place pose des problèmes aux professionnels qui ont formé ces habitants. D'autres obstacles tiennent à l'organisation du programme national : pression pour l'affichage rapide de résultats, relative modestie des moyens financiers au regard des besoins locaux ou résistance au changement des administrations. Des difficultés de

recrutement des professionnels chargés de ces programmes sont aussi soulignés dans l'évaluation du ALG. Le turn-over est fort, nombre de postes ne sont pas pourvus, les compétences attendues ne sont pas toujours au rendez-vous.

Les difficultés sont à la mesure des ambitions. Les rapports d'évaluation et les entretiens menés avec des professionnels à Londres soulignent l'ampleur de la tâche à accomplir avec, pour le partenariat local, des moyens limités et des objectifs généraux assez imprécis. La notion de « *mainstreaming* » constitue un objectif central de cette politique publique. Or elle reste, d'après les évaluations, difficile à comprendre et à définir précisément. Elle véhicule l'idée d'une remise à niveau des services fournis aux habitants et d'une meilleure coordination. Mais les professionnels s'interrogent : à quelle échelle, par rapport à quel référent doit se faire l'homogénéisation ? Les tensions qui existent dans certains sites entre le partenariat local et les collectivités locales illustrent ces difficultés. Les missions des uns et des autres se chevauchent sans que le rôle du partenariat local ne soit clair. Certains s'interrogent sur sa légitimité. D'autres sur la manière de régler ses contradictions et conflits d'intérêts.

La mise en œuvre des programmes conduit aussi à des tensions entre Etat et communes. Certaines sont dues à la lourdeur des procédures administratives imposées par l'administration centrale pour obtenir des budgets. D'autres, à la multiplication des programmes thématiques s'appliquant sur un même territoire et aux difficultés persistantes de coordination. D'autres, aux pressions ressenties par les partenariats locaux pour afficher des résultats tangibles. Les orientations et critères d'évaluation établis au niveau national ne sont pas toujours adaptés à la situation de la métropole londonienne. De plus à l'heure actuelle, les partenariats locaux travaillent sur leur quartier sans relation suffisante avec les territoires limitrophes et sans vision stratégique suffisante des enjeux à l'échelle régionale. L'Autorité du Grand Londres propose, dans son document stratégique de planification, des pistes de travail pour développer de

façon plus intégrée et partenariale des territoires infra-régionaux. L'objectif, pour l'Autorité du Grand Londres, est bien de se doter des moyens pour préciser et mettre en œuvre, à terme et avec ses partenaires, cette stratégie régionale sur le thème central de la lutte contre l'exclusion urbaine et sociale.



Boutique du New Deal for Community à Tower Hamlets © laurif



Résumé et conclusion de la deuxième partie

Les questions de pauvreté, d'exclusion sociale et de disparités intra-régionales sont aujourd'hui fortement présentes dans le débat public en Grande-Bretagne. A Londres, l'Etat, la Région et les communes soulignent l'acuité des problèmes et la nécessité d'y faire face pour garantir la cohésion sociale. Il n'en a pas toujours été ainsi. Les principaux changements identifiés datent des années 1970. Jusque là, la question sociale a porté sur la mise en place des mécanismes de l'Etat providence et des dispositifs permettant de redistribuer les fruits de la croissance. Dans les années 70, s'est diffusée l'idée d'une concentration problématique des pauvres dans certains quartiers centraux. Cette idée, exprimée par la notion d'*inner city*, a d'abord désigné des problèmes relatifs aux centres anciens dégradés et renvoyé aux minorités ethniques. Peu à peu une approche transversale de la pauvreté et de l'exclusion s'est répandue en même temps qu'une vision territorialisée des problèmes. Cette conception domine aujourd'hui. Elle a été complétée, dans les dernières années, par une analyse en termes de disparités intra-régionales. Celle-ci s'appuie sur l'exploitation de données quantitatives à une échelle de plus en plus fine (1500 logements depuis 2004) et sur la construction d'indices synthétiques de précarité permettant des mesures et représentations graphiques précises et pédagogiques des écarts de ces quartiers par rapport à la moyenne des autres quartiers précarisés d'Angleterre. Le rétablissement d'un gouvernement métropolitain à Londres en 2000 a aussi contribué à la production de connaissances fines à l'échelle régionale et à la prise en compte de la thématique des disparités intra-régionales. A contrario, l'absence de coordination du niveau régional de 1986 à 2000 a certainement eu des conséquences négatives sur la répartition spatiale des populations les plus démunies.

Mise en place au nom de l'Etat par des instances interministérielles ad hoc, la

politique de renouvellement des quartiers combine des programmes territoriaux et des programmes thématiques. La transversalité est une de ses caractéristiques ; elle vise en effet à améliorer les services dans des domaines aussi divers que l'emploi, la santé, le logement, la sécurité, l'éducation. Son objectif premier, à la différence des programmes antérieurs qui étaient fortement orientés vers l'amélioration du bâti et de l'urbanisme, est d'améliorer le fonctionnement des services publics mis à disposition des habitants. La coordination entre les interventions des « producteurs de services », ainsi que l'implication des secteurs privés, associatifs et communautaires constituent les moyens affichés pour remettre à niveau les services délivrés dans les quartiers en difficulté. La territorialité est une autre caractéristique de cette politique. Celle-ci s'applique à des zones géographiques répondant à des critères précis. Elle suppose un partenariat entre l'Etat, la commune, le secteur privé, associatif et communautaire. Elle implique les « communautés locales » : associations, groupes locaux, habitants...

A la différence de la politique de la ville française, la politique de renouvellement des quartiers utilise peu la notion de mixité. Celle-ci est utilisée de façon ponctuelle pour rappeler la nécessité de mélanger différents types de logements en termes de statuts et de prix dans les programmes de construction neuve. Au travers des nouveaux programmes de construction, la création d'une offre de logements abordables est en effet recherchée.

La politique de renouvellement des quartiers est récente. Fin 2004, seules des évaluations intermédiaires, portant davantage sur la mise en œuvre que sur les résultats concrets intégrant le point de vue des habitants, étaient disponibles.

La publication fin 2005 des résultats de l'évaluation menée sur les sites en *NDC* apportera des éléments décisifs qui auront bien évidemment un impact sur le devenir de cette politique. Ambitieuse, innovante, appuyée sur des outils d'observation et d'évaluation, la politique de renouvellement des quartiers accompagne la politique globale de modernisation de l'action publique voulue par l'Etat britannique. Les premiers rapports d'évaluation et les recherches universitaires menées sur ces territoires font état d'un bilan encourageant : avancées en termes méthodologiques notamment dans l'apprentissage d'une coopération entre producteurs de services publics, habitants et associations, mise en place d'actions innovantes et, semble-t-il, premiers signes timides d'une amélioration ponctuelle du traitement du chômage. Des difficultés nombreuses n'en demeurent pas moins, par exemple le fait que les programmes restent aujourd'hui largement centrés sur l'habitat et l'aménagement spatial, secteur qui absorbe une part importante des financements. Améliorer la production et la coordination des services aux habitants restent encore un objectif difficile à atteindre dans les quartiers précarisés.

Actuellement le débat public porte sur la pertinence du choix d'une politique territoriale et sur les destinataires de la politique de renouvellement des quartiers. Est-il plus efficace de cibler les moyens sur les lieux (*place*) ou faut-il cibler d'abord les habitants (*people*) ? Les visées sont-elles d'abord territoriales : améliorer l'image, l'urbanisme, le bâti, les services d'un quartier ? Ou l'enjeu devrait-il être en priorité d'améliorer les conditions de vie des habitants ? Et, dans ce cas, les destinataires sont-ils les anciens habitants ou ceux qui seraient susceptibles de s'installer dans le quartier, une fois le programme clos ? Ces questions, qui font écho au débat public français sur la rénovation urbaine, le relogement et la mixité, se posent avec une acuité particulière dans la métropole londonienne en raison du coût de l'immobilier. Certains soulignent les risques de gentrification de quartiers centraux populaires. Ils craignent que, dans

un contexte de forte pénurie immobilière, les volets habitat et urbanisme des programmes de renouvellement des quartiers ne conduisent, une fois qu'ils seront mis en œuvre, à un remplacement des ménages les plus fragiles par des catégories intermédiaires. À la différence de ce qui se passe en France, ces questions ne sont pas posées en termes de mixité. Elles sont posées de façon beaucoup plus pragmatique en termes d'accès des plus modestes à des logements abordables.

Les résultats d'études récentes, présentés dans la première partie de cette monographie, montrent que la pauvreté et la ségrégation sont devenus des phénomènes structurels qui sont en quelque sorte la conséquence du rôle joué par Londres sur la scène internationale. Elles montrent aussi que les situations locales sont fortement corrélées aux évolutions de fonds concernant la politique du logement et le désengagement de l'Etat par rapport au logement public (plus du tiers du patrimoine social vendu depuis le début des années 80) ou la remise en question des dispositifs de régulation et de protection sociale liés à l'Etat providence. Les politiques territoriales mises en place seront-elles alors suffisantes pour assurer la cohésion sociale souhaitée par les partenaires, pour contrer les mécanismes profonds de production d'inégalités géographiques décrits dans la première partie de cette monographie ?

ANNEXES



Annexe 1 : Points de repère sur la gouvernance à Londres

Sources : Lefèvre (2001) ; Kleinman (1997) ; Travers et John (1997).

Les contradictions de la situation actuelle en matière de gouvernance à Londres ne peuvent se comprendre indépendamment du contexte historique et politique de la Grande-Bretagne. Ce dernier se caractérise par une forte centralisation du pouvoir politique. L'histoire récente témoigne d'une volonté de contrôle de l'Etat sur les pouvoirs locaux et d'une remise en cause des marges de manœuvres, notamment financières, des collectivités locales. Celles-ci n'ont jamais eu de Maire avec des pouvoirs semblables à ceux des Maires français. Elles ont un simple « leader » qui est membre du parti majoritaire et ne peut avoir accès à aucun autre mandat. Le gouvernement conservateur a profondément transformé les modalités de la gouvernance. Il a limité le pouvoir des autorités locales au profit de l'Etat, notamment par la nationalisation de la Taxe Professionnelle en 1988, par le développement du principe du partenariat public-privé et par l'émergence de projets urbains ponctuels au détriment d'une planification spatiale globale. A Londres en 1986, après une centaine d'années de fonctionnement, l'échelon supérieur de gouvernement métropolitain a été supprimé. Le *Greater London Council of London (GLCL)* avait été créé en 1963 en remplacement de l'ancien Conseil du Comté de Londres de 1889. Il a été dissout. Les 33 collectivités locales formant le territoire du *GLCL* étaient responsables des services sociaux, du logement, de la voirie locale, des bibliothèques, des parcs. Elles ont vu leurs marges de manœuvres se restreindre considérablement.

L'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1996 a conduit à la réforme de régionalisation administrative et politique. Celle-ci s'est toutefois effectuée dans les limites de la culture et de l'histoire britannique. « *Si, à la surprise de la plupart des observateurs, la régionalisation administrative semble bien avancée en Angleterre, elle s'effectue, cependant, dans un cadre qui emprunte largement à l'histoire et à la culture politique britannique. En effet, loin de signaler la disparition ou le retrait de l'Etat, la régionalisation correspond à un projet politique étatique où ce dernier essaie de trouver de nouveaux outils et de nouvelles approches pour mieux positionner le territoire national dans la compétition internationale, tout en résolvant les grands problèmes de société : dégradation de l'environnement, exclusion sociale, etc...* » [Lefèvre, 2001, p. 25].

Un type de gouvernement métropolitain original a vu le jour dans la région de Londres, suite à la loi sur le gouvernement local de 2000. Son Maire et son assemblée de 25 conseillers y sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans. Le Maire est chargé d'élaborer et mettre en œuvre les stratégies dans les domaines du transport, de développement spatial, de l'environnement, du développement économique et culturel. Il est aussi chargé de l'élaboration du budget de la *Greater London Authority* et de ses quatre agences fonctionnelles. L'une d'elles, l'Agence de Développement de Londres (*London Development Agency*) est en charge de la politique de régénération et de développement économique, de la promotion de l'emploi et de la compétitivité à Londres. Cette réorganisation technico-administrative a été récemment critiquée par plusieurs livres blancs. Elle créerait une situation fragmentée et confuse et viendrait complexifier l'organisation déconcentrée de l'Etat. De plus plusieurs facteurs limitent la marge de manœuvre du Maire et de l'Autorité du Grand Londres : faibles pouvoirs fiscaux, faible marge de manœuvre financière, absence de compétences essentielles telle que le financement du logement, absence de responsabilité du Maire devant son assemblée élue... De façon apparemment paradoxale, la visibilité et la forte légitimité du Maire actuel du Grand Londres, Ken Livingstone, ne sont pas étayées sur des pouvoirs étendus.

Annexe 2 : Points de repère sur la politique migratoire au Royaume-Uni

Source : Join Lambert et Lefresne, (2003)

Le Royaume-Uni, société multiethnique et multiculturelle, offre la même protection juridique aux minorités ethniques qu'à tous les individus en matière civile et pénale. Rappelons qu'au Royaume-Uni, à la différence de la France, la citoyenneté n'est traditionnellement pas liée à la nationalité. « La société reconnaît explicitement, comme aux Pays-Bas, l'existence de groupes ethniques minoritaires et constitue une société « différenciée » plutôt qu'universelle ».

La loi de 1976, *Race Relation Act*, rend illégales les discriminations raciales directes et indirectes, et en définit les recours possibles. La discrimination raciale indirecte peut être attestée lorsque l'application d'une condition générale et obligatoire (par exemple le port d'un uniforme ou d'un casque sur un chantier) constitue un handicap à l'embauche pour certains groupes ethniques. Ce peut être le cas, dans les deux exemples cités, pour des femmes musulmanes s'interdisant le port de jupe ou pour les Sikhs refusant d'ôter leur turban. La loi leur permet alors, en cas de discrimination, de porter plainte devant un tribunal. « Cette loi est à l'origine d'un certain nombre de politiques, dites *equal opportunity policies* (politiques d'égalisation des chances), au niveau national et local ». Suite à l'inscription dans un arrêté de 2000 de l'obligation de promouvoir l'égalité, de nombreuses collectivités locales ont aussi mis en place des services chargés de l'égalité des chances et des questions relatives au droit des migrants.

Depuis quelques années deux textes officiels (un rapport du Ministère de l'Intérieur de janvier 2001 intitulé « Migration : une analyse économique et sociale » et un livre blanc de février 2002 intitulé « Frontières contrôles, refuge assuré : l'intégration dans la diversité »), et la loi « Nationalité, immigration et droit d'asile » ratifiée en novembre 2002 ont développé les fondements de la politique en matière migratoire. Celle-ci s'articule autour de deux axes. Le premier concerne la lutte contre l'immigration clandestine et la limitation du recours au droit d'asile, notamment en renforçant les contrôles à l'entrée sur le territoire (2000 personnes pénétreraient de façon illégale sur le territoire chaque mois par camion) en mettant en place des amendes à l'encontre des transporteurs (routiers, fluviaux ou aériens) ou en rendant la carte d'identité obligatoire pour tout adulte résident. Le second concerne l'élargissement raisonné et contrôlé des voies légales d'immigration de façon à répondre le plus efficacement aux besoins en main d'œuvre de l'économie locale. Le contrôle passe principalement par l'octroi du permis de travail, les contributions d'attribution variant en fonction de la conjoncture et des tensions sur le marché du travail. Un système d'octroi rapide permet, par exemple, d'accélérer le recrutement de main-d'œuvre étrangère par les entreprises connaissant de graves pénuries de travailleurs qualifiés (principalement des technologies de l'information et du domaine de l'ingénierie). Dans le cadre du programme « Immigrants hautement qualifiés » mis en place en 2002 à titre expérimental, des facilités d'accès au marché du travail sont offertes aux personnes possédant des compétences exceptionnelles. De même les étudiants non britanniques de haut niveau peuvent échanger plus facilement leur visa temporaire contre un permis de travail à temps plein.



Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ABIs: Area-Based Initiatives
ALG : Association of London Government
BME : Black and Minorities Ethnic groups
CASE : Center for Analysis of Social Exclusion
CCU : Claimant Count Unemployment
DETR : Department of the Environment, Transport and the Regions
DWP : Department of Work and Pensions
EAPN : European Anti Poverty Network
GL : Greater London
GLA : Greater London Authority
GLCL : Greater London Council of London
GOL : Government Office for London
HA : Housing Association
ID : Indices of Deprivation
IMD : Index of Multiple Deprivation
ILO : International Labor Organisation
IMD : Index of Multiple Deprivation
LDA : London Development Agency
LES : London School of Economics
LSP : Local Strategic Partnership
NDC : New Deal for Communit 
NRF : Neighbourhood Renewal Fund
NRU : Neighbourhood Renewal Unit
NRS : Neighbourhood Renewal Strategy
ODPM : Office of the Deputy Prime Minister
OMA : Outer Metropolitan Area
PAT : Policy Action Team
PSA : Local Public Service Agreement
RICS : The Royal Institute of Chartered Surveyors
RSL : Registered Social Landlord
RTB : Right To Buy
SEU : Social Exclusion Unit
SOA : Super Output Area
SRB : Single Regeneration Budget
UDC : Urban Development Corporation
WFTC : Working Family Tax Credit

Annexe 4 : Liste des entretiens réalisés

Government Office for London, bureau du Neighbourhood Renewal Unit : Heather White, Chef de bureau et Don Thomas, Chef d'Équipe Nord et Ouest Londres.

Greater London Authority : Sue Macintosh, Chargée de mission politique publique.

Association of London Government : Nina Bakri, Chargée de mission politique publique.

London Development Agency : Patrick McVeigh, Consultant en développement stratégique.

Ocean New Deal for Communities : Keith Williams, Manager de quartier et Zoe Woodward, Chef de projet habitat.

South Kilburn New Deal for Communities : Jack Davies, Responsable opérationnel, et son équipe.

Lewisham Strategic Partnership : Kirstie Haines, Chef de projet *Local Strategic Partnership*.

Tower Hamlets Strategic Partnership : Alastair King, Consultant en politique publique et partenariat, et Rachel Salmon, Chargée de mission partenariat.

Borough de Tower Hamlets : David Williams, Service d'urbanisme.

Sheffield Hallam University : Paul Hickman, Professeur-chercheur en habitat.

University of Birmingham : Stephen Hall, Professeur-chercheur en habitat.

Consultant : Geoff Fordham, Responsable de l'évaluation du *New Deal for Community* à Londres, et Mrs Fordham, Consultante.

Université de Poitiers : Frédéric Richard, Maître de conférences en géographie.

University of Reading and Westminster : Sébastien Loew, Professeur, Consultant.

Visites commentées de quartiers :

Octobre 2003 : Visite des projets de régénération urbaine (*Regeneration tour*) de Newham, avec des représentants des services sociaux de la commune de Newham.

Décembre 2003 : quartier de Ocean Estate en *NDC* (Tower-Hamlets), avec Keith Williams

Décembre 2003 : quartier de South Kilburn en *NDC* (Brent) avec Don Thomas



Annexe 5 : Bibliographie

La littérature sur les thèmes de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la ségrégation au Royaume-Uni en général et à Londres en particulier est particulièrement abondante. Cette abondance condamne d'emblée toute prétention à l'exhaustivité. Dans cette monographie, nous avons privilégié les travaux les plus récents (jusqu'à décembre 2004).

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

Hall (Stephen), Murie (Alan), Rowlands (Rob), Sankey (Siân), *Large Housing Estates in United Kingdom. Policies and practices, RESTATE*, Utrecht : Utrecht University, Faculty of Geosciences, 2004

Leeser (Rachel), *Indices of deprivation 2004. A London perspective*, Data Management and Analysis Group Briefing 2004-18, Greater London Authority, 2004.

Mayor of London, Greater London Authority, *The London Plan. Strategy for Greater London*, London: Greater London Authority, 2004

National Statistics, *Living in Britain. The 2002 General Household Survey*, Londres : National Statistics, 2004

National Statistics, *Survey of English Housing sub-regional results*, in Housing Statistics Summary, Londres: National Statistics, n° 22, 2004

Neighbourhood Renewal Unit, *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*, Londres: Office of the Deputy Prime Minister, avril 2004

Neighbourhood Renewal Unit, *2002/2003 Progress Report on Local Strategic Partnerships in Neighbourhood Renewal Fund areas*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, août 2004

Neighbourhood Renewal Unit, *New Deal for Communities: The National Evaluation Annual Report 2003/2004, Research Report 12*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, novembre 2004.

Smith (Neil), *La gentrification comme stratégie urbaine globale*, in *Esprit. La ville à trois vitesses: gentrification, relégation, périurbanisation*, n° 303, mars-avril 2004.-pp. 160-163

Townsend (Ian), Kennedy (Steven), *Poverty : measures and targets*, Londres : the United Kingdom Parliament, Research paper, n° 04/23, March, 81 p., 2004

Association of London Government-Greater London Enterprise, *Local Strategic Partnerships and Neighbourhood Renewal in London : the story so far...*, Londres : Association of London Government-Greater London Enterprise, 2003

Ball (Michael), *RICS European housing review 2003*, Londres : RICS, 2003

Butler (Tim), Robson (Garry), *London Calling : The middle classes and the remaking of inner London*, Oxford : Berg, 2003

Department for Work and Pensions, *United Kingdom. National Action Plan on Social*

- Inclusion 2003-2005*, Londres : Department for Work and Pensions, 2003
- Duffy (Katherine), *Inclusion sociale, première évaluation des plans d'action nationaux 2003-2005 : le Royaume-Uni*, in *Nouvelles du Réseau, Lettre d'information du Réseau Européen des Associations de Lutte contre la Pauvreté et contre l'Exclusion Sociale*, n°102, sept-octobre 2003, pp.8
- GLA Economics, *Market failure and the London housing market*, Londres : Mayor of London, London Development Agency, 2003
- Hall (Stephen), *La troisième voie ou la politique d'aménagement du territoire*, ronéotypé, 2003
- Hall (Stephen), Lee (Peter), Murie (Alan), Rowlands (Rob), Sankey (Siân), *Large Housing Estates in United Kingdom. RESTATE*, Utrecht : Utrecht University, Faculty of Geosciences, 2003
- Hamnett (Chris), *Unequal City. London in the Global Arena*, London : Routledge, 2003
- Join-Lambert (Odile), Lefresne (Florence), *Royaume-Uni. Du Commonwealth à l'Europe : permanences et ruptures de la politique migratoire*, in *Chronique internationale de l'IRES*, n°84, sept. 2003.- pp. 74-87
- Lawless (Paul), dir., *Research Report 7. New Deal for Communities. Annual Report 2002-2003*, Londres : Office of the Deputy Prime Minister, 2003
- Lecomte (Dominique), *La métropole francilienne face aux grandes régions urbaines du nord-ouest de l'Europe*, pp. 10-11, in *Atlas des Franciliens*, tome 4 : Activité et emploi, Paris : laurif, Insee, 2003
- London Development Agency, Mayor of London, *Corporate Plan. Background appendices, 2003-2006*, Londres : LDA, 2003
- Molin (Aude), *Etude de la politique de la ville en Grande-Bretagne et plus particulièrement en Angleterre*, Saint-Denis : DIV, 2003
- Mumford (Katharine), Power (Anne), *East Enders. Family and community in East London*, Bristol : the Policy Press, 2003
- Neighbourhood Renewal Unit, *New Deal for Communities. Annual Review 2001-2002*, Londres : Office of the Deputy Prime Minister, 2003
- Perrin (Laurent), *Le London Plan Objectifs. Contenu et processus d'élaboration*, Note rapide sur les territoires de l'aménagement, IAURIF, n°5, 2003.- 6 p.
- Stephens (Mark), Burns (Nicola), MacKay (Lisa), *The limits of housing reform : British social rented housing in a European context*, in *Urban studies*, vol.40, n°4, avril 2003.- pp.767-789
- National Statistics, London Development Agency, Greater London Authority, Government Office for London, *Focus on London. 2003*, Londres : TSO, 2003
- Donner (Christian), *Housing policies in the European Union. Theory and Practice*, Vienne : chez l'auteur, 2002
- Ferrera (Maurizio), *Intégration européenne et citoyenneté nationale et social*, in *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002.- pp. 277-306
- Greater London Authority, *Housing in London 2002*, Londres : Mayor of London, 2002
- Hall (Stephen), Hickman (Paul), *Neighbourhood renewal and urban policy : a comparison of new approaches in England and France*, in *Regional studies*, vol. 36,



n°6, 2002.- pp. 691-696

Hills (John) dir., Le Grand (Julian) dir., Piachaud (David) dir., *Understanding social exclusion*, Oxford : Oxford University Press, 2002

Kleinman (Mark), *Une troisième voie dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres*, pp.81-106, in *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, sous la direction de Bernard Jouve et de Christian Lefèvre, Paris : Elsevier, 2002

Mayor of London, Greater London Authority, *London Divided. Income inequality and poverty in the capital*, Londres : Greater London Authority, 2002

Buck (Nick), Gordon (Ian), Hall (Peter), Harloe (Michael), Kleinman (Mark), *Working capital : life and labour in contemporary London*, Londres : Routledge, 2002

Chivallon (Christine), *Postmodernisme britannique et études sur la ségrégation*, in *Espaces et sociétés*, n°104, 2001.- pp. 25-41

Fédération nationale des Offices d'HLM, *L'Europe et l'habitat social. Actes du colloque de la Fédération nationale des Offices d'HLM, Paris, 5 et 6 décembre 2000*, Paris : Gridauh, 2001

Lefèvre (Christian), *L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et Italie*, in *2001 plus*, n°55, 2001.- 65 p.

Fribourg (Anne-Marie), *Le logement en Europe*, Paris : DGUHC, 2001

Ministère de l'emploi et de la solidarité, *La politique de lutte contre l'exclusion au Royaume-Uni*, pp. 237-254, in *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*, Paris : La documentation française, 2001

Richard (Frédéric), *De la polarisation à la fragmentation socio-spatiale, processus de recomposition urbaine à Londres. Thèse de Géographie*, Poitiers : Université de Poitiers, 2001

Social Exclusion Unit, *Preventing Social Exclusion. Report by the Social Exclusion Unit*, Londres : Cabinet Office, ronéotypé, 2001

Social Exclusion Unit, *A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategic Action Plan*, Londres : Cabinet Office, ronéotypé, 2001

Beaumont (Justin), Hamnett (Chris), *The spatial dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. URBEX series, N°15. The case of London, United Kingdom*, Amsterdam, ronéotypé, 2000

Beaumont (Justin), Hamnett (Chris), Lee (Peter), Murie (Alan), Oosthuizen (Riette), *Comparative statistical analysis at a national, metropolitan, local and neighbourhood level. URBEX series, N°7. London, Birmingham*, Amsterdam, ronéotypé, 2000

Department of the Environment, Transport and the Regions, *Quality and Choice: A decent home for all. The housing green paper*, London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000.

Greater London Authority, *Homes for a world city: the report of the mayor's housing commission*, London : Greater London Authority, 2000

McIntosh (Sue), *BETWIXT : between integration and exclusion*, in *Public and social policy*, n°54, octobre 2000.- pp.15-26

Musterd (Sako), Kempen (Ronald van), *The spatial dimensions of urban social exclusion and integration : a European comparison. Comparative framework based on*

analysis at national and metropolitan level : Amsterdam, Antwerp, Berlin, Birmingham, Brussels, Hamburg, London, Milan, Naples, Paris and Rotterdam, Amsterdam : Ame, 2000

Musterd (Sako) dir., Ostendorf (Wim) dir., *Urban segregation and the welfare state : inequality and exclusion in western cities*, Londres : Routledge, 2000

Questions de banlieues = Suburbs : a complex issue, in *Revue de géographie de Lyon*, vol.75, n°2, 2000.- pp.99-174

Evans (Martin), *Le pari de l'incitation au travail en Grande-Bretagne* in *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences de revenus minimum*, sous la direction de Serge Paugam, Paris : la Documentation française, 1999

Ethnic segregation in cities : new forms and explanations in a dynamic world, in *Urban studies*, vol. 35, n°10, octobre 1998.- pp.1631-1911

Social Exclusion Unit, *Bringing Britain together : a national strategy for neighbourhood renewal*, Londres : Cabinet office, ronéotypé, 1998

Conan (Michel), *Limite de la valeur d'exemple des politiques urbaines britanniques pour une politique de développement social urbain*, in *2001Plus*, n°43, oct.1997.- pp. 45-51

Mac Gregor (Alan), *La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique*, in *2001 plus*, n°43, oct. 1997.- pp.7-43

Travers (Tony), Jones (George), *The New Government of London*, York : Joseph Rowntree Foundation, 1997

Préteceille (Edmond), *Villes et structures sociales*, in : "villes en Europe", Paris : La Découverte, 1997

London Research Centre, Philipp Edwards, John Flatley, *The capital divided : mapping poverty and social exclusion in London*, Londres : London Research Centre, 1996

Peach (Ceri), *Does Britain have ghettos ?* in *Transactions of the Institute of British Geographers*, n°22-1, 1996.- pp.216-235

Donzelot (Jacques), Jaillot (Marie-Christine), *Les "zones urbaines défavorisées". Leurs diagnostics, les politiques en leur direction, et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du Nord. Volume II : Grande-Bretagne. Séminaire International.*, Paris-la-Défense : Plan Urbain, 1995

Le Galès (Patrick), *Politique de la ville en Grande-Bretagne et en France : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat*, in *Sociologie du travail*, n°2, 1995.- pp.249-275

Petsimeris (Petros), *Une méthode pour l'analyse de la division ethnique et sociale de l'espace intra-métropolitain du Grand Londres*, in *L'espace géographique*, n° 2, juin 1995.- pp.139-153

Le Galès (Patrick), Parkinson (Michael), *L'Inner city policy en Grande-Bretagne* in *Revue française d'administration publique*, n° 71, juill. sept. 1994.- pp. 483-498

Herpin (Nicolas), *L'urban underclass chez les sociologues américains : exclusion sociale et pauvreté*, in *Revue française de sociologie*, no 34-3, juill. - sept. 1993.- pp. 421-439

Hall (Peter), *London 2001*, Londres : Unwin Hyman, 1989



Liste des principaux sites web utilisés

<http://www.brent.gov.uk/skilburn.nsf>

<http://www.dwp.gov.uk/ofa/reports/2003/introduction.asp>

http://www.go-london.gov.uk/neighbourhood_renewal/national_overview.asp

<http://www.jrf.org.uk/home.asp>

<http://www.lda.gov.uk/workofthelda/equality/>

<http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/index.jsp>

<http://www.neighbourhood.gov.uk/aboutus.asp?pageid=1>

http://neighbourhood.statistics.gov.uk/Information_About_Ness.asp

<http://www.renewal.net/Nav.asp?Category=:neighbourhood%20renewal>

<http://www.socialexclusion.gov.uk/>

<http://www.towerhamlets.gov.uk/data/thp/channels/thp/web/index.html>



IAURIF

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15

Tél. : 01.53.85.53.85

Télécopie : 01.53.85.76.02

2.02.019

ISBN . 2.7371

<http://www.iaurif.org>