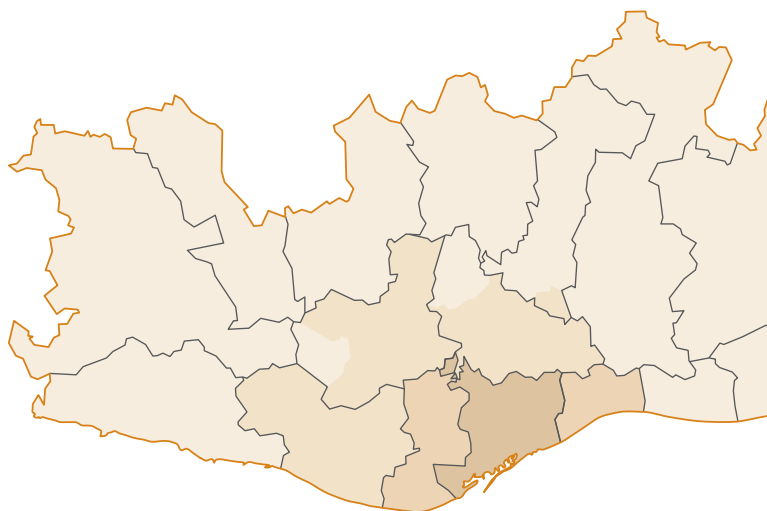


SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ETUDE COMPARATIVE

Barcelone

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



2.02.019

SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

ÉTUDE COMPARATIVE

BARCELONE

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ILE-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 Équipements et Gestion Locale

Directrice : Christine CORBILLÉ

Monographie de BARCELONE : Brigitte GUIGOU

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

© IAURIF – Juillet 2005

Crédits photos : IAURIF, Brigitte GUIGOU, Ricardo MONTEZUMA. Office espagnol du tourisme.

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 Barcelone et son agglomération. 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.



S O M M A I R E

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

1. Principales évolutions socio-économiques récentes	9
1.1. D'importants changements démographiques	9
1.2. Une augmentation massive des migrations en provenance de l'étranger	13
1.3. Une forte croissance économique	13
1.4. Baisse du chômage et diminution des inégalités	13
1.5. Une pauvreté qui reste importante	14
1.6. Géographie sociale : un domaine d'études encore peu développé	14
1.6.1. De fortes disparités entre les quartiers de Barcelone	14
1.6.2. Mutations et disparités socio-économiques entre Barcelone et sa périphérie	18
2. Les moteurs de l'urbanisation et du peuplement	23
2.1. Industrialisation, migrations et extension urbaine jusqu'au milieu des années 1970	23
2.2. À partir des années 1970 : le projet urbain comme outil « d'équité territoriale »	24
2.3. De nouvelles tendances : processus d'embourgeoisement et accroissement de la mobilité	25
3. La spécificité de la situation du logement en Espagne	30
3.1. Augmentation des prix de l'immobilier et des taux d'effort des ménages	30
3.2. Un système où la propriété domine	30

Deuxième partie : Les politiques de lutte contre la ségrégation

1. La politique du logement à l'échelle nationale et locale	37
1.1. La politique de la communauté autonome de Catalogne	37
1.2. La politique du logement de la municipalité de Barcelone	38
2. Une politique d'intégration pour les migrants	40
2.1. La politique migratoire du gouvernement autonome de Catalogne	40
2.2. La politique de la municipalité de Barcelone	41
3. La politique sociale	42
4. Des projets urbains à la mise en place d'une politique territoriale et transversale	43
4.1. Premières expériences de démarches ciblées sur les quartiers	43
4.2. Depuis 2004, un programme transversal	45

Synthèse et conclusion	47
-------------------------------	-----------

Annexes	49
----------------	-----------

1. Les aides publiques au logement en Espagne (document ministère du logement français)	51
2. Liste des sigles utilisés	53
3. Liste des entretiens réalisés	54
4. Bibliographie	55
5. Liste des principaux sites web utilisés	57

Liste des cartes utilisées

1. Situation de la communauté autonome de Catalogne en Espagne	10
2. Situation de la région métropolitaine de Barcelone en Catalogne	11
3. Limites administratives : Barcelone, aire métropolitaine de Barcelone, région métropolitaine de Barcelone	11
4. Localisation des quartiers de Barcelone	16
5. Indicateur socio-économique dans la région de Barcelone en 1996	20
6. Densité de population dans l'aire urbaine de Barcelone (1996)	28



PREMIERE PARTIE

LA SEGREGATION SOCIO-SPATIALE : DESCRIPTION ET ANALYSE



© Office espagnol du tourisme



1. PRINCIPALES EVOLUTIONS SOCIO-ECONOMIQUES RECENTES

1.1. D'importants changements démographiques

Barcelone, métropole dense et compacte, compte près de 1,6 millions d'habitants sur un territoire de près de 100 km² (cartes 1, 2, 3). La capitale de la Catalogne est une ville aux identités multiples. Elle se définit d'abord par le dynamisme de sa culture et de sa langue et par son attachement à une histoire souvent tumultueuse. Colonie romaine dès le 5^{ème} siècle avant J.C., puissance maritime durant le moyen-âge, Barcelone est à la fois une ville de la bourgeoisie industrielle et commerçante et une ville populaire et ouvrière. Elle s'est longtemps opposée au pouvoir central espagnol et a été le lieu de conflits sociaux parfois violents. C'est aussi une ville commerçante, qui doit sa prospérité à sa position maritime et à ses relations privilégiées avec son arrière-pays.

La ville est la capitale de la vaste communauté autonome de Catalogne. Celle-ci rassemble 6,7 millions d'habitants, soit 16 % de la population espagnole, et s'étend sur 32 000 km². En Catalogne, 70 % des

habitants vivent sur 10 % du territoire, avec une forte concentration de population sur le littoral côtier. Le système urbain y est polycentrique, avec un réseau de villes de taille et de fonctions économiques diverses, éparpillées sur le territoire catalan. Parmi les communes limitrophes de Barcelone, certaines sont industrielles et populaires : Badalone (214 000 habitants) ou L'Hospitalet de Llobregat (246 000 habitants). Des villes industrielles de taille moyenne sont situées à 20 ou 30 km de la capitale : Sabadell (194 000 habitants), Terrassa (173 000 habitants), Mataro (100 000 habitants).... D'autres plus éloignées comme Girona (85 000 habitants) ou Tarragona (120 000 habitants) restent très liées à Barcelone.

L'actuelle fragmentation institutionnelle de la région (pas moins de 7 échelons différents) est en partie due à des conflits politiques. Il n'y a pas aujourd'hui d'institution dotée d'un pouvoir suffisant pour organiser le développement à l'échelle métropolitaine. Les observateurs s'accordent pour dire

Tableau 1 : Principales caractéristiques des différents échelons territoriaux (2003)

	Barcelone	Area métropolitaine, 1 ^{ère} couronne	Regio métropolitaine, 2 ^{ème} couronne	Communauté autonome de Catalogne
Nombre d'habitants (millions)	1,6	2,9	4,6	6,7
Superficie en km ²	97	585	3234	32 000
Nombre de communes	1	33	164	946
Institution politique	Municipalité - Ajuntament-	Mancomunitat de Municipis de l'Area Metropolitana	absence	Communauté autonome -Generalitat-

¹ La région Catalane compte quatre provinces : Barcelone (4,9 millions d'habitants), Gironne (598 000 habitants), Lleida (371 000 habitants) et Tarragone (631 000 habitants). Ce sont des échelons administratifs.

qu'une remise à plat et une simplification du système de gouvernance locale est devenue indispensable [Negrier et Tomàs, 2003 ; Alvarez, 2002]. Celui-ci est en effet très complexe et se compose ainsi (tableau 1) :

- la ville de Barcelone. Son Maire est élu au suffrage universel direct ;
- l'aire métropolitaine de 1^{ère} couronne (*Area Metropolitana de Barcelona, AMB*). Elle compte 2,9 millions d'habitants, sur une superficie de 585 km² et regroupe 33 communes. De 1974 à 1987 ce territoire était administré par la Corporation Métropolitaine de Barcelone. Après la dissolution de la Corporation en 1987, 31 communes se regroupèrent volontairement au sein d'une structure en charge de quelques services communs et de l'élaboration de projets de développement (*Mancomunitat*) ;

la région métropolitaine de 2^{ème} couronne (*Regio Metropolitana de Barcelona, RMB*). Elle compte 4,5 millions d'habitants sur un territoire de 3 234 km² et regroupe 164 communes. Elle englobe plusieurs centres urbains : Terrassa, Sabadell, Mollet del Vallès, Martorell, Granollers, Mataro, Villanova i la Geltru. Il s'agit d'un échelon administratif ;

- la communauté autonome de Catalogne (*Generalitat de Catalunya*). Elue au suffrage universelle directe, l'assemblée de Catalogne s'appuie sur un statut d'autonomie de 1979 et dispose de compétences assez étendues. Le système de répartition des

Carte 1 : Situation de la communauté autonome de Catalogne, en Espagne



Source : Area Metropolitana de Barcelona (AMB). 2003.

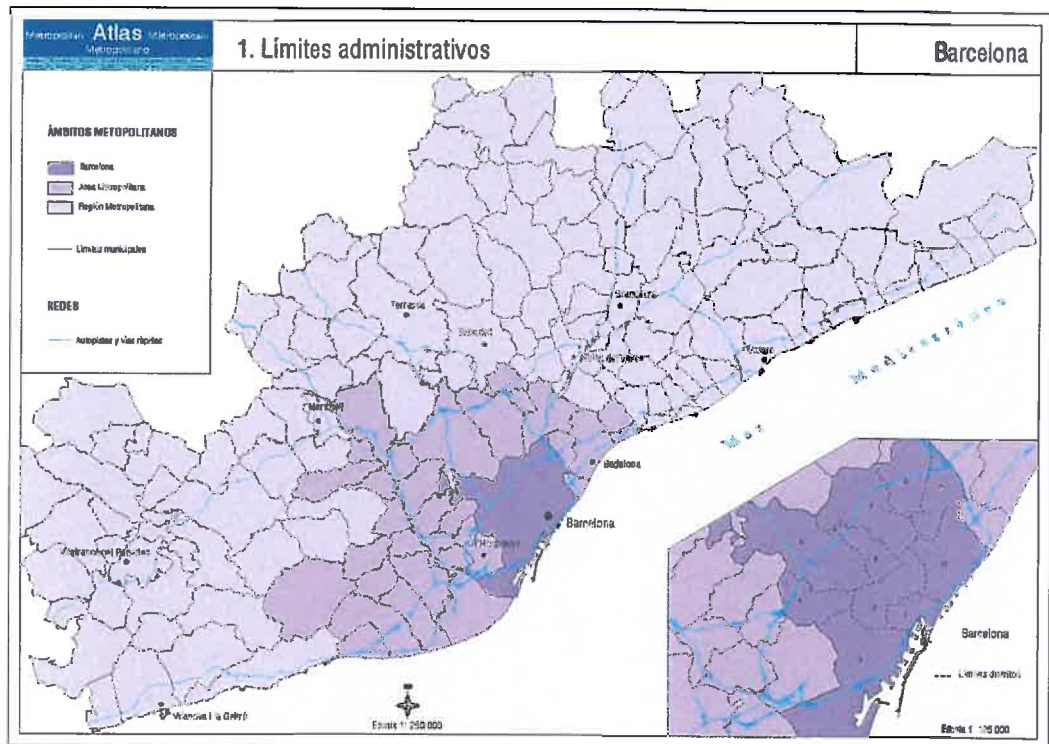


Carte 2 : Situation de la région métropolitaine de Barcelone en Catalogne



Source : Area Metropolitana de Barcelona, 2003.

Carte 3 : Limites administratives : Barcelone, aire métropolitaine de Barcelone, Région métropolitaine de Barcelone



Source : AMB, 2003.

Note de lecture : en mauve foncé : Barcelone, en mauve intermédiaire : aire métropolitaine, en mauve le plus clair : région métropolitaine.

compétences entre l'État et la communauté autonome est néanmoins assez instable et les ressources financières des communautés autonomes restent largement tributaires de l'État.

Dans l'aire métropolitaine de Barcelone, la densité de population est de 15 400 habitants au km² (soit 30 fois plus que dans le reste de la région métropolitaine). L'aire métropolitaine a connu des changements démographiques profonds dans les dernières décennies. Les taux de natalité et de nuptialité se sont effondrés ; ils sont aujourd'hui d'environ 1,17 enfants par femme. Le vieillissement de la population est important. Ces tendances, cumulées à des migrations résidentielles vers la périphérie, ont eu des répercussions sur le volume de population de la ville centre. À partir du milieu du 19^{ème} siècle, la ville de Barcelone connaît une forte phase d'expansion démographique liée à l'exode rural et à la vitalité démographique de sa population. À la fin des années 1970 la ville compte 1,745 millions d'habitants. Depuis cette date elle a perdu environ 250 000 habitants, principalement au profit de sa périphérie. Il faut attendre le milieu des années 1990 pour que cette chute de population s'arrête et que le volume de population commence à se stabiliser à près de 1,6 millions d'habitants. La chute de la population de Barcelone semble aujourd'hui enrayée.

La Catalogne et la région métropolitaine de Barcelone, qui ont aussi connu une période de relative stagnation démographique à partir de 1981, ont retrouvé une dynamique démographique positive à partir de 1996. Cette dynamique est largement due à l'immigration étrangère.

Encadré 1 : La spécificité culturelle et linguistique de la communauté autonome de Catalogne

La communauté autonome de Catalogne s'appuie sur un statut d'autonomie de 1979, à la différence des autres institutions autonomes espagnoles qui s'appuient sur la Constitution de 1978. Cette spécificité est liée à l'histoire de la Catalogne qui émerge à nouveau comme une entité autonome après la dictature. Il y a alors reconnaissance officielle de la langue catalane et référence à la culture catalane. Le catalan est une langue vivante, parlée par une majorité de citoyens. Dans les écoles et à l'université, l'enseignement se fait en catalan. Deux chaînes de télévision au moins ne diffusent qu'en catalan. Et le dépôt légal des publications à la Bibliothèque nationale doit obligatoirement se faire en catalan. La langue est aussi le support d'une identité et d'une culture [André, del Moral, 1996].

La communauté autonome s'appuie sur une constitution, un Parlement élu au suffrage universel direct, un Président élu par le Parlement. Le Président forme un gouvernement sur le modèle de l'État central. En novembre 2003, pour la première fois depuis la création de la Communauté autonome de Catalogne, une coalition de partis de gauche a été élue. Le pouvoir était en effet détenu depuis 1978 par le parti conservateur CiU. Les ressources financières de la communauté autonome sont encore largement tributaires de l'État. Le système de financement de l'échelon régional est complexe et en constante évolution en lien avec les transferts de compétences et les rapports politiques entre l'État les communautés autonomes. On peut souligner un accroissement de l'endettement des communautés autonomes en Espagne. De plus le système de répartition des compétences entre l'État et l'échelon régional se caractérise par un fort contentieux et une certaine instabilité. Le territoire de la Catalogne est vaste par rapport à d'autres régions administratives européennes. Il compte 32 000 km², soit près de 3 fois l'Ile-de-France.



1.2. Une augmentation massive des migrations en provenance de l'étranger

À partir du milieu des années 1980, l'Espagne, auparavant pays d'émigration, devient une terre d'immigration. Le taux de croissance annuel moyen de l'immigration est de 13,2 % en Espagne entre 1990 et 1999, alors que le nombre de migrants triple entre 1999 et 2001 [SOPEMI-OCDE ; Bailly et al., 2003]. En 2001, date du dernier recensement général de population, plus d'un million d'étrangers réside légalement en Espagne. Parmi eux 25 % vivent en Catalogne. Le nombre d'étrangers avec un permis de résidence représentait 5 % de la population totale de Catalogne en 2002.

L'observatoire du peuplement de Barcelone permet de mesurer l'accélération de la croissance (tableau 2) : 20 % des enfants nés aujourd'hui à Barcelone sont de mère étrangère. La population étrangère s'est considérablement accrue entre 1999, où elle représentait 2,7 % de la population totale de la ville et 2004, où elle atteignait 12,8 % de la population de la ville centre. Un marché du travail dynamique explique, en grande partie, cette croissance spectaculaire. À Barcelone les migrants sont en majorité originaires d'Amérique latine (52 %), les pays les plus représentés étant l'Équateur (16,2 %), la Colombie (6,6 %), le Pérou (6,5 %) et l'Argentine (5,6 %). 22 % sont originaires d'Europe (Italie, France, Allemagne principalement). 15 % viennent d'Asie (Chine et Philippines principalement), 10 % d'Afrique.

Tableau 2 : Taux de population étrangère à Barcelone

	1999	2001	2002	2003	2004
% de population étrangère	2,7	4,9	7,6	10,7	12,8

Source : Observatoire du peuplement de Barcelone

1.3. Une forte croissance économique

L'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne en 1986 a eu des répercussions

considérables sur la situation socio-économique du pays. Depuis près d'une dizaine d'années, le taux de croissance est remarquablement élevé en Espagne. Il était de 2,7 % en 2001, de 2 % en 2002 et de 2,3 % en 2003. Les déficits publics ont été ramenés à moins de 3% depuis 1998 et « l'inflation, traditionnel maillon faible de l'économie espagnole, a été plus ou moins contenue au cours des 8 dernières années » [Tuchszirer, 2004]. C'est en matière d'emplois que les résultats les plus spectaculaires ont été obtenus avec la création de plus de 4,5 millions d'emplois et une baisse très significative du taux de chômage dans les 8 années précédentes.

La région de Catalogne est un des principaux moteurs de l'économie espagnole avec 20 % du PNB du pays. L'aire métropolitaine de Barcelone a joué un rôle pionnier dans le processus d'industrialisation de l'Espagne dès le 19^{ème} siècle. C'est aujourd'hui la plus grande agglomération industrielle du pays et elle occupe une place prédominante dans certains secteurs importants (automobiles, machines, outils métal, équipements de transport, pharmacie et chimie, biens électroniques...) [RESTATE, 2003].

1.4. Baisse du chômage et diminution des inégalités

D'après les données du Plan National d'inclusion 2003-2005, l'Espagne est un pays sur la voie de la convergence européenne. Lors de son entrée dans le marché commun en 1986, le pays se caractérise à la fois par un taux de chômage particulièrement élevé et par une forte précarisation du rapport à l'emploi. Le chômage, qui reste encore un des plus élevés d'Europe a fortement diminué passant de 18,8 % en 1995 à 11,3 % en 2002. Depuis une quinzaine d'années, la situation socio-économique nationale s'est nettement améliorée. Les revenus individuels ont connu une augmentation de 25 % (9 % en euros constants). La conjoncture favorable et la consolidation du système de protection sociale garantissant des niveaux minimums de ressources (pensions, retraite...) pour les plus modestes ont contribué à réduire les inégalités de

revenus entre ménages. Mais il semblerait que cette tendance soit depuis peu en train de s'atténuer.

Si le chômage a baissé, il reste néanmoins très inégalement réparti. En 2002, il touche particulièrement les femmes (16,2 % contre 7,6 % pour les hommes), quelle que soit leur classe d'âge et leur niveau d'éducation. Les jeunes ont aussi des difficultés à intégrer le marché du travail : en 2002, 22 % des moins de 25 ans sont au chômage. Il concerne plus souvent les étrangers (14,2 %). Ceux issus d'Afrique et d'Asie affichent des taux de chômage supérieur de 9 points à ceux des espagnols [Cachon, 2003].

En 2003, le taux de chômage de la population active est de 6,2 % en Catalogne et de 6,8 % à Barcelone. Il n'y a pas de différences significatives en la matière entre Barcelone, son aire métropolitaine et la Catalogne. À Barcelone la situation du marché de l'emploi et les revenus des ménages se sont améliorés dans les dernières années. Le taux d'activité de la population de la région âgée de 15 à 64 ans est passé de 65,5 % en 1995 à 74,1 % en 2000. En 2000, 63,1 % des chefs de ménage sont salariés (58,5 % en 1995), 35,1 % sont dépendants de pensions (38,5 % en 1995) et 1,4 % sont sans revenus. Il faut souligner l'existence d'un taux d'activité des étrangers non européens largement supérieur à celui des espagnols. Ceci s'explique notamment par une intégration précoce au marché du travail des jeunes immigrés.

La proportion d'emplois temporaires reste toujours très élevée en Espagne (30,2 % en 2003).

1.5. Une pauvreté qui reste importante

La situation économique a, bien évidemment, des répercussions sur la pauvreté. Le pourcentage de ménages espagnols vivant en dessous du seuil de pauvreté est de 19 % en 2001. Jusque dans les années 1990 toutes les analyses s'accordent pour dire que cette pauvreté engendre peu d'exclusions et de ruptures des liens sociaux. Elle est en partie compensée par des mécanismes de solidarités familiales. Différents indicateurs,

tels que la faiblesse du nombre de sans abri ou de familles monoparentales, attestent, aujourd'hui encore du maintien d'une solidarité fondée sur la famille et le voisinage. La situation a pourtant évolué dans la dernière décennie. Le profil des ménages pauvres s'est transformé : ceux-ci sont plus jeunes, les femmes seules avec des enfants sont plus nombreuses, les enfants sont plus touchés par la pauvreté.

1.6. Géographie sociale : un domaine d'études encore peu développé

Si l'existence de disparités territoriales au sein de l'aire métropolitaine de Barcelone est un fait reconnu, l'étude de la géographie sociale y est peu développée. Les études sur les thèmes de la ségrégation urbaine sont rares. Des données quantitatives existent mais sont encore lacunaires et souvent établies à des échelles territoriales très larges (communauté autonome ou province). Il est difficile, au vu des analyses disponibles, de se faire une idée claire du sens des évolutions récentes. Il existe néanmoins des données précises sur la localisation résidentielle des migrants étrangers à Barcelone et en Catalogne. C'est d'ailleurs essentiellement sous cet angle que la question de la ségrégation est abordée aujourd'hui dans la ville centre. Des données quantitatives sont régulièrement produites par l'observatoire des migrations de Barcelone depuis sa création. Elles sont encore peu exploitées. Des études commencent aussi à être produites par des chercheurs et universitaires sur ces thèmes. Elles témoignent d'une attention croissante accordée à ces questions par les pouvoirs publics.

1.6.1. De fortes disparités entre les quartiers de Barcelone

Les données de l'observatoire municipal des migrations du 1^{er} janvier 2004 confirment la forte « spécialisation » du quartier ancien de Ciutat Vella. Celui-ci apparaît comme le principal lieu d'accueil des étrangers à Barcelone (tableau 3, carte 4). Les étrangers représentent en effet 36,1 % de la population de ce quartier. À l'intérieur de Ciutat Vella, ils se répartissent de façon différente selon les secteurs. C'est dans le secteur très



dévalorisé du Raval qu'on les retrouve en plus grand nombre (48,8 % de la population totale). Cette concentration d'étrangers dans le secteur du Raval est ancienne. Jusque dans les années 1970, ce secteur était un lieu d'accueil privilégié pour les migrants les plus démunis qui arrivaient des campagnes du sud de l'Espagne et qui ne maîtrisaient ni la langue, ni la culture catalane. Dans les autres districts de Barcelone, les étrangers représentent entre 8,7 % et 14,7 % de la population totale².

On note aussi des différences dans les trajectoires résidentielles selon les nationalités. Les Latino-américains se répartissent de façon assez uniforme dans la plupart des quartiers de Barcelone. Cette dispersion peut être interprétée à la fois comme le signe d'une facilité d'intégration dans la société locale, notamment en raison de la proximité linguistique et culturelle avec l'Espagne, et comme le résultat de réseaux relationnels diffus. Certaines nationalités sont en revanche très « ségréguées » ; elles

sont fortement présentes dans les quartiers les moins valorisés. C'est le cas des Marocains (33,9 % vivent à Ciutat Vella), des Philippins (66,1 %), des Pakistanais (5 %).

À Barcelone, la diversité de la qualité du bâti contribue à une fragmentation spontanée du marché immobilier. Les quartiers sont très contrastés, tant sur le plan urbain que social (tableau 3). Le cœur historique de la ville est situé dans Ciutat Vella, quartier moyenâgeux et populaire, qui jouxte le port historique de Barcelone (6,4 %).

Un autre quartier populaire, la Barceloneta, a été construit hors les murs à partir du 18^{ème} siècle. Cette presque île, partie la plus maritime de la ville, était traditionnellement un quartier de pêcheurs, d'ouvriers et de matelots. Plus haut s'étend le quartier résidentiel de l'Eixample, dont le plan a été conçu par Cerda au 19^{ème} « ... Façonné à l'image de sa nouvelle classe dirigeante, ses immeubles reflètent toutes les finesses de sa hiérarchie » [André, 1996]. Plus haut



Quartier de l'Eixample : immeuble de Gaudí © Office espagnol du tourisme

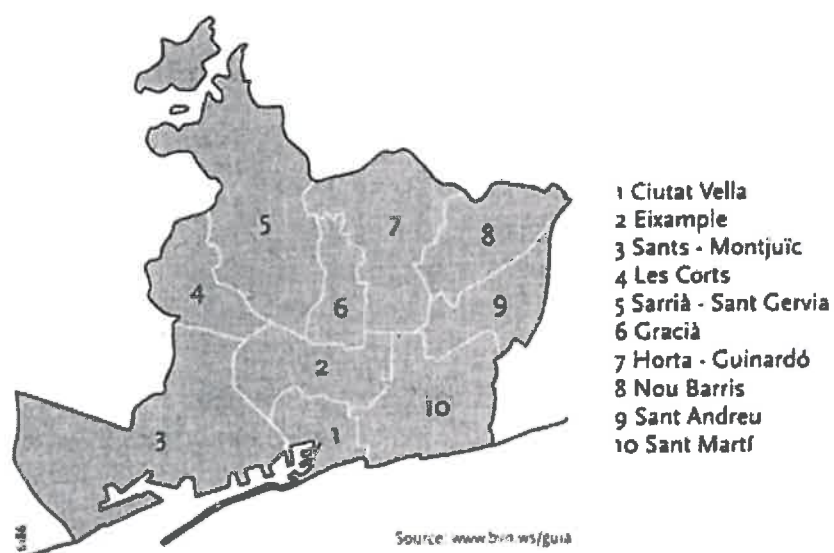
² Une recherche commandée par la Fondation Jaume Bofill en 2004 compare les taux de ségrégation des étrangers en Catalogne entre 1996 et 2001. L'observation se fait à une échelle très fine (entre 500 et 2000 habitants). D'après Martori i Canas, auteur de cette étude, les étrangers, bien que beaucoup plus nombreux, ne seraient pas plus « ségrégués » en 2001 qu'ils ne l'étaient en 1996. Cette recherche n'est pas encore publiée.

Tableau 3 : Contrastes entre les quartiers de Barcelone

	Taux de propriétaire-occupants en % (AMB, 2000)	Part d'étrangers dans la population totale en % (2003)	Revenu du district en relation à la moyenne de Barcelone (sur 100, 1996)	Population totale (2001)
<i>Ciutat Vella</i>	50,5	34,7	65,4	89 000
<i>Eixample</i>	66,1	11,2	111	248 000
<i>Sants-Montjuïc</i>	73,6	12	89,2	167 000
<i>Les Corts</i>	80,7	7,4	133,1	82 000
<i>Sarrià-Sant Gervasi</i>	72,5	7,9	149,3	133 000
<i>Gràcia</i>	72,7	9	99,4	114 000
<i>Horta-Guinardo</i>	80,9	7	94,6	166 000
<i>Nou Barris</i>	86,6	7,7	83,5	164 000
<i>Sant Andreu</i>	84,4	7,2	92	135 000
<i>Sant Marti</i>	83,2	8,3	91,7	206 000
Total : Barcelone	76,1	10,7	100	1,5 million

Source : RESTATE, 2003.

Carte 4 : Localisation des quartiers de Barcelone





Vues sur le cœur historique de Barcelone



Vue sur la ville © laurif



Ruelle dans Ciutat Vella © laurif



La Place Reial dans le quartier historique, point de rendez-vous de toute la ville © laurif

encore les quartiers « chics » des Corts et de Sarrià-Sant Gervasi partent à l'assaut des collines qui ceignent la ville. « Aujourd'hui il faut aller se promener dans ces quartiers hautement résidentiels pour sentir combien Barcelone fut, et reste, une ville cossue. Un palmier, un parc : c'est un palais, naguère résidence d'été, aujourd'hui divisé et transformé en appartements. Ailleurs, derrière d'impénétrables murs de pierre, des villas ventruées, parfaitement art nouveau, dressent leurs tourelles et leurs clochetons entre les pins et les cyprès » [André, 1996].

Les « grands ensembles » ont été construits dans les quartiers les plus populaires et les plus périphériques de Barcelone, tels qu'Horta-Guinardo, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Marti.

Ces districts ont été urbanisés dans les années 1960 pour accueillir les vagues de migrants en provenance du milieu rural. En Espagne les grands ensembles ont mauvaise presse. Ils sont souvent, dans l'imaginaire collectif, associés à l'idée de « bidonvilles verticaux ». Nombre d'entre eux souffrent aussi de pathologies techniques graves (*aluminosis*) et de désordres de toute sorte [RESTATE, 2003 ; EARHA, 2001]. Un certain nombre de « grands ensembles » se trouvent dans les communes périphériques de la première couronne, tels l'Hospitalet ou Badalone. De qualité médiocre, souvent dépourvus d'infrastructures, ils ont été construits rapidement dans les années 1950 et 1960 pour faire face à l'afflux de main-d'œuvre rurale. Au-delà, à l'extrême périphérie de la ville, des zones d'auto construction s'étagent sur les pentes des collines et abritent les populations les plus précaires [Sokoloff, 1999].

Le tableau 3 illustre les contrastes socio-économiques entre les quartiers de Barcelone. En 2001, dans les quartiers résidentiels les plus côtés, le prix d'achat au m² était nettement plus élevé que celui de l'ensemble de la ville. Il oscillait entre 3 078 euros le m² (Sarrià-Sant Gervasi) et 2 875 le m² (Les Corts) pour une moyenne de 2 400 euros le m² à Barcelone. Ces quartiers se caractérisent par un faible pourcentage de résidents étrangers et par une absence de

logements sociaux. Le nombre de propriétaires-occupants y est, en revanche, très proche de la moyenne de la ville. A l'inverse, le quartier ancien de Ciutat Vella cumule les handicaps : population la plus modeste (en 1996, le revenu moyen du district était évalué à 65,4 par rapport à une moyenne de 100 attribuée à Barcelone), part d'étrangers la plus élevée (34,7 %), prix de l'immobilier le plus faible (2 000 euros du m²), vétusté du parc d'habitat (83 % des logements construits avant 1940). La faible part de propriétaires-occupants (50,5 %) s'explique par le nombre important de résidents étrangers. Ceux-ci sont beaucoup moins nombreux à accéder à la propriété que les Espagnols. Les profils des 4 quartiers périphériques sont assez proches, même si celui de Nou Barris apparaît comme le plus pauvre et le moins « côté ». Le quartier de Eixample est atypique, en raison de son taux plutôt faible de propriétaires occupants (66,1%), de ses prix immobiliers assez proche de la moyenne de la ville (2 000 euros du m² et d'un revenu moyen assez élevé (111). Gràcia, quartier populaire à l'origine, a aujourd'hui un prix moyen au m² identique à la moyenne de Barcelone (2 400 euros) et un niveau de revenus de la population qui est aussi très proche de la moyenne de la ville. Cette moyenne recouvre vraisemblablement des situations assez contrastées entre des populations modestes et des ménages plus aisés arrivés plus récemment.

Les données disponibles permettent une photographie des quartiers de Barcelone mais ne permettent pas de saisir le sens des évolutions récentes.

1.6.2. Mutations et disparités socio-économiques entre Barcelone et sa périphérie

Les rares études publiées confirment l'importance des mutations socio-économiques récentes et la réalité de la division sociale de l'espace dans la région métropolitaine de Barcelone.

Dans l'atlas cartographique de l'Aire métropolitaine de Barcelone (2003), les données sur le niveau socio-économique des populations datent de 1996 et



permettent seulement une comparaison avec 1986. Elles sont établies à l'échelle des 163 communes de la région métropolitaine de Barcelone et, de façon plus fine, à l'échelle de 3 500 sections géographiques. C'est à partir de deux indicateurs (taux de chômage et niveau de diplôme) qu'un indice socio-économique synthétique a été construit³.

Les analyses témoignent en premier lieu de l'importance des disparités territoriales à l'intérieur même des communes.

Lorsque l'indice socio-économique est établi à l'échelle de la commune, l'écart entre les extrêmes est de 1 à 3,1. Lorsqu'il est établi à l'échelle des sections, il est de un à dix. Ces différences internes très marquées correspondent dans la plupart des communes à des oppositions entre un centre urbain aisé et des périphéries défavorisées. Ceci est particulièrement évident dans des villes telles que Mataro, Granollers, Sabadell, Terrassa ou Villanova i la Geltru. La division sociale de l'espace prend en revanche une forme originale à Barcelone en raison de l'existence du quartier populaire et dégradé de Ciutat Vella au cœur même de la

ville. Dans le même temps la commune de Barcelone, lorsqu'on la considère comme une entité, s'oppose bien à sa périphérie immédiate. C'est en effet dans la capitale que le taux de population dont l'indice est supérieur à la moyenne régionale est le plus élevé (62,9 % de la population), alors que ce sont les communes de sa périphérie immédiate qui ont un taux de populations défavorisées le plus élevé. Il s'agit notamment des quartiers populaires de Badalona et de l'Hospitalet de Llobregat.

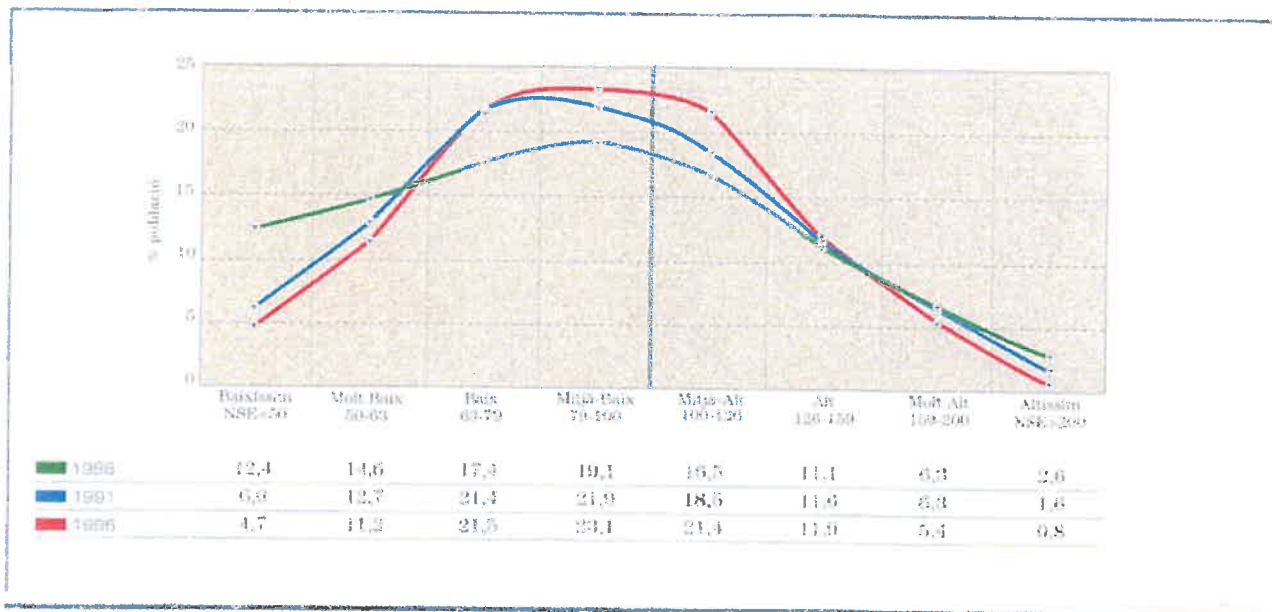
L'étude de l'évolution dans le temps témoigne d'une tendance à la baisse des inégalités à l'échelle de la région métropolitaine entre 1986 et 1996 (cf. graphique page suivante) : les groupes sociaux situés aux deux extrêmes de la pyramide sociale concernent moins de monde. En 1986, 12,4 % de la population avait un indice inférieur de 50 % par rapport à la moyenne contre seulement 4,7 % en 1996. De plus, le niveau moyen de l'indice a augmenté entre les deux dates. Cette tendance ne doit pas masquer l'essentiel, l'existence d'une solide ségrégation socio-spatiale dans la région métropolitaine avec des poches de pauvreté et de richesse.



Grand ensemble en périphérie © laurif

³ L'indice synthétique établi sur une base de 100 (*nivell SocioEconomic, NSE*) renvoie à la moyenne de la région métropolitaine. Il faut signaler par ailleurs l'existence de données sur le revenu familial disponible par individu, établies par l'Institut Statistiques de Catalogne à l'échelle de toutes les communes de plus de 5000 habitants.

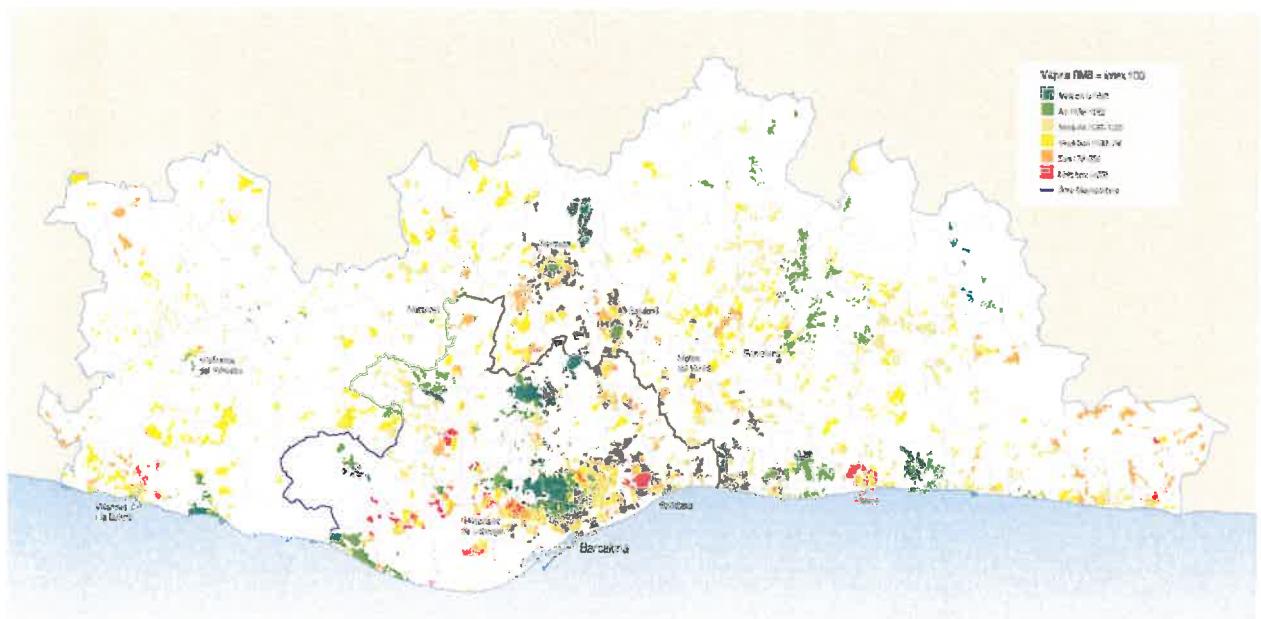
Évolution du niveau socio-économique dans la région métropolitaine en 1986, 1991, 1996



Source : AMB, 2003

Note de lecture : indicateur du niveau socio-économique (NSE) des habitants, base 100. En ordonné : pourcentage de population, en abscisse : catégories socio-économiques par ordre croissant de richesse en partant de la gauche. La plus basse est inférieure à 50, la plus élevée est supérieure à 100.

Carte 5 : Indicateur socio-économique dans la région de Barcelone en 1996



Source : AMB, 2003

Note de lecture : indicateur de niveau socio-économique des habitants, base 100 pour l'ensemble de la région. En vert, les classes aisées (indicateur supérieur à 100), en jaune orangé et rouge, les secteurs les plus populaires. L'indicateur est inférieur à 63 pour les zones en rouge, supérieur à 159 pour le vert foncé.



Ces analyses recouperont celles effectuées à partir de données plus récentes (2000) issues d'une enquête quinquennale de l'Institut d'études régionales métropolitaines de Barcelone [Mur i Petit, 2003 ; RESTATE, 2003 ; Institut d'estudis regionals i metropolitans de Barcelona, 2001].

D'après ces données, les inégalités territoriales persisteraient dans la région métropolitaine mais tendraient à décroître (tableaux 4 et 5). La répartition des emplois entre Barcelone, la première et la deuxième couronne montre la relative spécialisation économique de la capitale de Catalogne. 74,5 % des emplois y sont concentrés dans le secteur des services et 20,7 % seulement dans le secteur industriel. C'est à Barcelone que les inégalités de revenus sont les plus fortes. C'est là qu'il y a la plus forte concentration de ménages à très hauts et très faibles revenus. C'est aussi un lieu de forte présence des « classes moyennes ». traditionnellement la première couronne est la zone géographique la plus « égalitaire ». C'est aussi celle où les revenus moyens sont les plus faibles et où la présence de ménages populaires reste la plus importante. Mais cette première couronne connaît actuellement d'importants changements de

populations. Le mouvement d'accroissement des inégalités de revenus, qui y est constaté à partir du milieu des années 1990, s'explique par l'installation de populations plus aisées en provenance de la ville centre et par le creusement des écarts par des communes à hauts revenus (Sant Cugat del Vallès, par exemple). Il s'est accompagné de changements économiques importants. La première couronne, auparavant à dominante industrielle (7 % des emplois en 1970), est aujourd'hui un territoire où dominent les emplois de services (62,7 % en 2000). La deuxième couronne est l'aire la plus dynamique sur le plan économique, celle où la biactivité au sein des ménages est la plus importante. Les emplois industriels y représentent 35,2 % des emplois et les emplois de services, 53,4 % des emplois. En termes de composition sociale, elle apparaît comme un espace intermédiaire entre une première couronne encore très populaire et une ville centre marquée par une certaine mixité sociale, c'est-à-dire par une coexistence entre catégories sociales différenciées. Dans l'attente de données plus fines et plus récentes, les données disponibles dessinent un paysage social fortement contrasté et marqué par des mutations importantes.

Tableau 4 : Répartition de la population par zones géographiques (2000)

	Barcelone	1^{ère} couronne – AMB	2^{ème} couronne
Répartition de la population	40% (35,4 en 1995)	31% (31% en 1995)	33% (29,5% en 1995)
Classe « travailleuse »*	62,5%	80%	69,3%
Classe « moyenne »	36,7%	18,9%	29,3%

*Nous reprenons les catégories utilisées dans cette étude.

Source : Institut d'études régionales métropolitaines, Enquête de la Région de Barcelone (2000)

Tableau 5 : Part des emplois selon les secteurs d'activités en % (2000).

	Barcelone	1^{er} couronne	2^{ème} couronne
Agriculture	0,2	0,1	0,5
Industrie	20,7	28,8	35,2
Construction	4,2	8,2	10,6
Services	74,5	62,7	53,4

Source : RESTATE (2003)



2. LES MOTEURS DE L'URBANISATION ET DU PEUPEMENT

Si nous manquons de données plus précises sur la géographie sociale de Barcelone et sur ses tendances d'évolution récentes, il nous est néanmoins possible de retracer les grandes lignes de l'urbanisation et des processus de peuplement depuis le milieu du 19^{ème} siècle. Ces mouvements contribuent à expliquer les caractéristiques actuelles de la localisation des ménages dans la métropole.

Encadré 2 : Quelques dates de l'histoire récente de Barcelone

1974 :	Création de la Corporation Métropolitaine de Barcelone par décret loi.
1976 :	Plan Général Métropolitain de Barcelone.
1978 :	Premières élections à la Communauté Autonome de Catalogne du parti du Centre droit.
1979 :	Statut d'autonomie accordé à la Catalogne ; élections à la Mairie de Barcelone de Pasqual Maragall, Parti Socialiste.
1986 :	Entrée de l'Espagne dans le marché commun.
1987 :	Abolition de la Corporation Métropolitaine de Barcelone par la Communauté Autonome de Catalogne.
1990 :	1 ^{er} plan stratégique de Barcelone.
1992 :	Jeux Olympiques
1994 :	2 ^{ème} plan stratégique de Barcelone.
1999 :	3 ^{ème} plan stratégique de Barcelone.
2002 :	Approbation du plan stratégique métropolitain de Barcelone.
2003 :	Élection d'une coalition de gauche au Gouvernement Régional de Catalogne, rassemblant le P.S.C. (gauche républicaine), Initiative pour la Catalogne et les Verts et l' <i>Esquerra Republicana</i> de Catalogne ; réélection à la Mairie de Barcelone du socialiste J. Clots.
2004 :	Ouverture du Forum universel des cultures.

2.1. Industrialisation, migrations et extension urbaine jusqu'au milieu des années 1970

La première période, qui court de la moitié du 19^{ème} siècle aux années 1970 est celle de l'urbanisation rapide de Barcelone et de la

croissance massive de sa population suite à l'arrivée de migrants en provenance des campagnes. À Barcelone, durant cette période, l'urbanisation est liée à l'industrialisation.

En 1860, lorsque le premier plan d'extension élaboré par l'ingénieur civil Cerda est approuvé, Barcelone est une ville dense. Ses murailles ont été abattues depuis quelques années seulement. À partir de la deuxième moitié du 19^{ème}, urbanisation et industrialisation s'y développent de concert en prenant appui sur le plan d'urbanisme de Cerda. Le quartier de l'Eixample est construit selon un système quadrillé de rues et d'îlots d'habitation particulièrement denses. Il se compose d'un habitat de qualité, destiné aux familles de la bourgeoisie désireuses de quitter le centre ancien, d'espaces et de services publics et d'un réseau de transports en commun pionnier pour l'époque. Il mixte habitat, activités et commerce. Fin 19^{ème} Barcelone intègre des municipalités qui jouxtent le quartier de l'Eixample (Les Corts, Sant Marti, Gràcia, Sants, Sant Andreu, Sant Gervasi puis, en 1921, Sarria). Un plan d'urbanisme élaboré en 1917 dans un contexte de forte croissance démographique et industrielle s'efforce de répondre aux besoins en logements, services et infrastructures d'une population sans cesse croissante. Il débouche sur une politique ambitieuse de grands travaux (logements sociaux, train métropolitain). Après une décennie de crise industrielle, les années 1950 voient une forte reprise économique qui se traduit par un afflux de main-d'œuvre. La construction de grands ensembles en périphérie de la ville a pour objectif de loger les populations migrantes. Durant les années 1950 et 1960 les plans d'urbanisme se succèdent : plan comarcal en 1953, plan provincial en 1959, plan municipal en 1969... Ces plans visent à organiser l'expansion urbaine consécutive à l'afflux de migrants ruraux.

À la fin du régime franquiste (1939-1975), la ville de Barcelone souffre de nombreux dysfonctionnements. La spéculation foncière

a conduit à une densification importante de certains quartiers au détriment de la qualité de vie quotidienne des habitants. En premier lieu les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement d'une métropole (réseau de transports en commun, d'assainissement, d'éclairage...) sont insuffisantes ou défectueuses. Le centre historique de Barcelone est très dégradé. Y vivent, dans des conditions d'habitat précaires, des ménages modestes et des populations marginales si bien décrits par de célèbres romanciers catalans, tels que Manuel Vazquez Montalban. Différents facteurs, dont la faible qualité architecturale, le gel des loyers, l'absence de politique d'investissement public et de rénovation du cadre bâti, expliquent cette dévalorisation d'un quartier central. D'autres quartiers populaires, tels que Garcia situé au nord-ouest de l'Eixample, n'ont ni la même image, ni la même fonction de lieu d'accueil des populations les plus marginalisées. Les quartiers résidentiels (l'Eixample, Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi) sont situés à l'ouest de la ville. En extrême périphérie les quartiers d'auto-construction abritent les migrants les plus récents et les ménages les plus pauvres. En périphérie plus proche, les grands ensembles logent principalement des

ménages ouvriers. Ils souffrent d'un accès difficile et sont isolés, mal équipés et de faible qualité architecturale et technique. « La construction rapide, souvent de qualité

très médiocre, de « polygones d'habitation » dans toute la périphérie de Barcelone a produit de gigantesques ensembles-dortoirs, dépourvus d'infrastructures adéquates, d'espaces libres et d'équipements. L'héritage urbain de trente années de franquisme, particulièrement lourd, a conduit à une réelle situation d'urgence –situation à laquelle la ville de Barcelone a dû faire face rapidement entre 1977 et 1979, période de transition au régime démocratique » [Solokoff, 1999].

2.2. À partir des années 1970 : le projet urbain comme outil d'équité territoriale

La crise économique des années 1970 et 1980 entraîne la perte de près d'un quart des emplois, principalement industriels, de Barcelone. Elle « induit le déclin puis le démantèlement de pans entiers de l'industrie manufacturière inscrite sur la ville, avec la mise en friche des quartiers de *Poble Nou* et de *Besos*, traditionnellement qualifiés de « Manchester catalan » » [Négrier et



Les jeux olympiques de 1992 ont été l'occasion de réaménagements urbains très ambitieux : l'exemple du bord de mer. © Office espagnol du tourisme.



Tomas, 2003]. L'entrée de l'Espagne dans le marché commun en 1986 provoque de nombreux changements. Le processus de restructuration industrielle et de tertiarisation du tissu économique s'accélère. L'objectif est de répondre aux attentes des acteurs économiques, de faciliter l'implantation des entreprises, de créer des espaces résidentiels de qualité. « Il s'agit alors de saisir l'opportunité de la libération de vastes emprises foncières pour relancer la ville dans la compétition entre métropoles à l'échelle régionale, nationale, internationale » [Rodriguès-Malta, 1999]. Désindustrialisation et tertiarisation s'accompagnent de délocalisations des industries de production vers la périphérie et de l'émergence de petites zones industrielles ou d'activités plus disséminées dans la ville-centre. La deuxième couronne devient le secteur le plus dynamique en termes de croissance d'activités et d'emplois.

Les pouvoirs publics accompagnent ces changements. Des documents de planification organisent le développement à l'échelle métropolitaine. Le Plan Général Métropolitain de 1976 constitue une rupture. « Pour la première fois, il y a un plan cohérent qui établit des niveaux et des seuils pour le développement de la ville..., basé sur l'application de contrôles légaux qui régulent la croissance de la cité » [Calavita et Ferrer, 2000]. Il est bientôt suivi par plusieurs plans stratégiques (1990, 1994, 1999 et 2003).

En 1986 à la demande de la municipalité de Barcelone, la Communauté Autonome de Catalogne adopte un décret qui place le quartier de Ciutat Vella en Aire de Réhabilitation Intégrale. Les projets locaux d'urbanisme, les PERI (*Plan Especial de Reforma Interior*), qui avaient été créés quelques années auparavant, deviennent les outils de mise en œuvre d'une démarche de rénovation urbaine à l'échelle du quartier. L'intervention urbaine devient un axe de travail prioritaire de la municipalité socialiste élue à Barcelone à la fin des années 1970. Durant les deux premières mandatures, c'est jusqu'à 60% du budget d'investissement municipal qui est consacré aux projets urbains. Les interventions sur de petites échelles (parcs, espaces publics...) sont

d'abord privilégiées puis, en lien avec les Jeux Olympiques de 1992 celles-ci changent d'échelle géographique et financière [Pareja et Tapada, 2001, 2004]. D'une façon générale, l'enjeu de la planification et de l'intervention urbaine est de moderniser la ville, de lui donner les atouts nécessaires pour s'engager dans la compétition internationale, de lui permettre de devenir une métropole européenne compétitive. Mais cette orientation générale n'épuise pas le sens de l'action menée à Barcelone. En premier lieu d'autres objectifs sont visés, par exemple garantir une certaine équité entre les quartiers dans l'accès aux espaces publics, aux équipements, aux infrastructures... D'autre part, les manières de faire du projet urbain à Barcelone sont originales. Elles sont fondées à la fois sur des modalités de partenariat entre public et privé et sur une implication des associations de voisinage. Ces associations ont été particulièrement actives de la fin des années 1960 au début des années 1980, n'hésitant pas à utiliser des moyens illégaux pour obtenir gain de cause (occupations de locaux, barricades, conflits avec la police...). D'après Calavita et Ferrer (2000) elles perdent de leur influence à partir du début des années 1980, le Président de la Fédération des associations de voisinage de Barcelone dénonçant un abandon des associations par les pouvoirs publics en place.

Deux types de quartiers ont, plus particulièrement, bénéficié des investissements réalisés : les grands ensembles et le quartier de Ciutat Vella. Si ces quartiers ont été privilégiés c'est, dans l'esprit de l'équipe municipale, parce qu'il fallait lutter contre les inégalités territoriales et créer « une Barcelone équilibrée et intégrée sans ségrégation avec une équité sociale et territoriale pour tous les citoyens » [Ajuntament de Barcelona, 1997]. Dans un contexte d'après franquisme marqué par une politisation croissante des enjeux urbains et par une forte mobilisation des associations, l'aménagement de la ville constitue un sujet de débat public et un enjeu politique et opérationnel. « À Barcelone les associations de voisinage s'organisent pour trouver une réponse aux problèmes de vie quotidienne rencontrés dans chacun des quartiers pour obtenir l'installation de feu de signalisation,

pour avoir de l'eau courante dans les logements, pour avoir des canalisations, du goudron, pour mettre fin à la poussière et la saleté des rues » [Calavita et Ferrer, 2000] L'objectif est de changer l'image de la ville, d'améliorer la qualité de vie urbaine mais aussi, dans un contexte européen, d'attirer investisseurs et capitaux. Sous l'impulsion des architectes-urbanistes employés par la municipalité de Barcelone, en lien avec des associations d'habitants très actives, la ville « se reconstruit sur elle-même ». Des infrastructures sont mises en place et des réseaux de transports en communs se développent, les espaces publics font l'objet d'investissements importants, bureaux et logements neufs se construisent, une attention spécifique est apportée à la qualité des matériaux et à la maintenance ultérieure. Les grands événements, dont les Jeux-Olympiques de 1992, sont une opportunité pour réaménager de façon très ambitieuse des morceaux de ville.

Les grands ensembles ont bénéficié d'une politique urbaine centrée sur l'amélioration du bâti, l'aménagement du cadre de vie et l'intégration urbaine. Les lignes de transports sont prolongées, les espaces publics et espaces verts aménagés, certains bâtiments



Ouverture d'une station de métro dans le grand ensemble de Trinitat Nova. © laurif

démolis et reconstruits, les logements rénovés, parfois restructurés afin de mieux répondre aux demandes.

À partir du début des années 1980, une politique de rénovation du quartier populaire de Ciutat Vella est mise en place. Le premier Plan spécial de réforme intérieure (PERI) a été approuvé en 1983 par la municipalité de Barcelone dans le secteur de Raval. Le

projet a démarré en 1989. En 2004, c'est le seul à être entièrement achevé. « De façon synthétique les problèmes typiques des quartiers centraux dégradés tels que le chômage ou le vieillissement de la population, se retrouvent à Ciutat Vella au milieu des années 1980. En plus, les rues étroites, les difficultés d'accès, la dégradation de l'habitat, le manque de services sociaux et les problèmes de drogue et de sécurité appellent une réponse des pouvoirs publics. Le district est considéré comme nécessitant de façon prioritaire une intervention » [Pareja et Tapada, 2001]. L'objectif du projet urbain est d'améliorer les conditions de vie des populations logées, en évitant les déplacements non souhaités et en s'appuyant sur la réhabilitation, la démolition-reconstruction de logements, l'aménagement d'espaces publics, de cheminements, l'implantation d'équipements structurants (université, musée d'art contemporain, Centre de Culture Contemporaine ...). Cette démarche est ensuite étendue à trois autres quartiers de la ville. Outre la dimension architecturale et urbaine le projet mené dans le quartier de Ciutat Vella comprend aussi un volet social et culturel : ouverture d'équipements publics, de services adaptés aux populations, implication ponctuelle d'associations ou d'habitants dans le projet. Le projet a été mis en œuvre par des structures ad hoc mixant fonds publics et fonds privés, dont la plus importante a été la PROCIVESA, *Promocio Ciutat Vella SA*. De 1988 à 1995 le montant total de l'investissement dans le quartier de Ciutat Vella a été de 1,396 milliards d'euros, dont 596 millions ont été financés par des fonds publics et 800 millions par des fonds privés.

2.3. De nouvelles tendances : processus d'embourgeoisement et accroissement de la mobilité

Ces interventions ont été, jusqu'à présent, principalement évaluées sous l'angle architectural et urbain. Elles ont été très largement valorisées par le milieu professionnel : le « modèle barcelonais » en matière d'urbanisme fait référence aujourd'hui au-delà des frontières catalanes. Mais ces interventions ont aussi des conséquences socio-économiques sur les



prix de l'immobilier et sur les caractéristiques du peuplement. Celles-ci commencent à être mieux connues grâce à des études qualitatives encore peu nombreuses portant soit sur le centre ancien [Aramburu, 2000 ; Pareja et Tapada, 2001, 2003 ; Claver, 2003], soit sur les grands ensembles [Pareja et Tapada, 2003]. Ces recherches permettent d'identifier des tendances d'évolution convergentes.

Leur bilan est nuancé. La volonté des pouvoirs publics d'éviter les déplacements de populations et d'améliorer la vie des habitants du quartier n'a pas nécessairement produit les résultats escomptés. Les recherches soulignent les effets non maîtrisés des opérations menées dans les quartiers centraux² : hausse des prix de l'immobilier qui s'alignent sur le reste de la ville, processus d'embourgeoisement lié à l'installation de catégories intermédiaires attirées par les avantages de localisation, départ des populations les plus modestes, parfois en échange d'une compensation financière, érosion des réseaux relationnels construits par les habitants du quartier... Parmi les familles modestes relogées dans le quartier de Raval, M. Pareja et T. Tapada (2001) notent une augmentation importante des impayés de loyers. Les catégories les plus modestes, les immigrés notamment, auraient peu profité de la rénovation étant logées dans des bâtiments rarement concernés par les interventions. La rénovation aurait ainsi contribué à accroître les différenciations à l'intérieur des secteurs rénovés. ... « Nous pensons que la division de la ville se retrouve à l'intérieur même du quartier rénové. Aussi longtemps que ces deux types de communautés, anciens et nouveaux habitants, cohabitent et partagent le même espace mais, dans la plupart des cas, n'ont pas de relations sociales, il nous semble que les potentialités de polarisation du quartier rénové sont importantes » [Pareja et Tapada, 2001]. Au cœur de la vieille ville, dans le quartier de la Ribera, N. Claver souligne elle aussi la diversité

actuelle de la qualité du bâti, les logements rénovés voisinant avec une majorité de logements toujours dégradés, et l'hétérogénéité sociale des populations logées. Celle-ci constituerait un obstacle aux échanges sociaux. Elle serait une étape transitoire dans un mouvement d'embourgeoisement du quartier et de montée continue des prix immobiliers depuis 1992. D'après l'auteur, les processus de gentrification sont manifestes « en différents lieux de la ville, particulièrement là où furent réalisés les investissements les plus importants pour accueillir les Jeux olympiques et dans certaines zones contiguës telle que le centre ancien, Ciutat Vella ». Durant l'été 2004, suite à l'ouverture du Forum universel des Cultures³, la presse s'est fait l'écho d'inquiétudes de la société civile. Habitants et associations ont exprimé leurs réticences face à la rénovation urbaine engagée autour du site du Forum. Celle-ci favoriserait, par le biais des démolitions et rénovations, les déplacements des ménages les plus modestes vers la périphérie et conduirait à l'installation dans des logements plus coûteux de populations à hauts revenus. Ces différents points de vue n'ont pas pour objectif de contester la nécessité d'une intervention urbaine dans les quartiers dégradés de Barcelone. Ils visent plutôt à faire émerger la question de leurs effets sociaux sur la scène publique et à insister sur l'importance d'un investissement des pouvoirs publics dans la sphère du logement.

Jusque dans les années 1990, la population catalane se caractérisait par sa grande stabilité résidentielle. À partir de cette date, les changements de domicile et les déplacements domicile-travail quotidiens deviennent de plus en plus longs et de plus en plus nombreux. La part de ceux qui vivent et travaillent dans une commune différente augmente passant de 33,4% en 1986 à 45% en 1996 [Lopez, 2003]. Les mobilités domicile-travail deviennent fragmentées et multidirectionnelles. Barcelone et ses

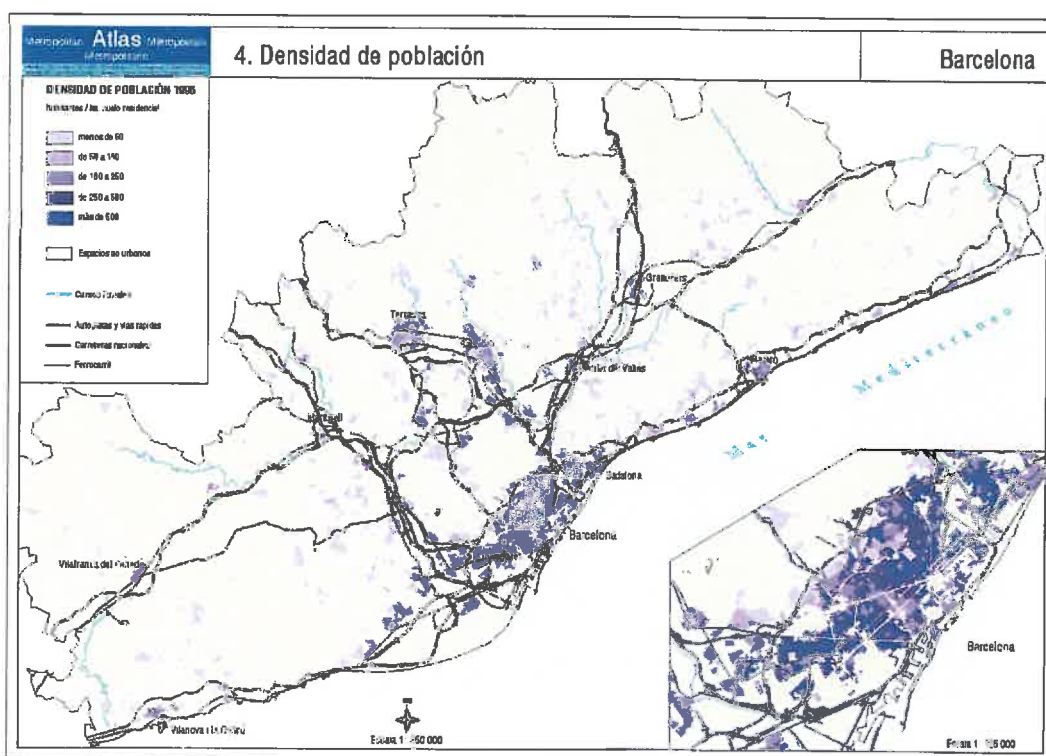
⁴ Les évolutions sont plus difficiles à cerner dans les grands ensembles, l'intégration étant généralement évaluée dans ses seules dimensions urbaines.

⁵ Co-organisé par la ville de Barcelone, le gouvernement catalan et le gouvernement espagnol, le forum est un espace de rencontre international consacré à l'échange culturel, au dialogue et à la réflexion face aux problèmes liés à la mondialisation. Trois thèmes sont plus particulièrement abordés : le développement durable, les conditions pour la paix et la diversité culturelle. Le forum se tient sur un site de 30 ha sur le front de mer de Barcelone, près de l'ancien site des Jeux Olympiques de 1992, dans une partie de la ville récemment rénovée.

communes limitrophes perdent leurs habitants au profit de la périphérie proche et lointaine. Nous manquons de données quantitatives pour évaluer avec précision la part des différentes catégories sociales dans ces migrations ainsi que leurs conséquences sur la ségrégation socio-spatiale. Il est néanmoins certain que les jeunes ménages des catégories sociales intermédiaires et supérieures ont été les plus mobiles. Ils ont déménagé pour trouver un environnement plus agréable et des logements plus adaptés à leurs besoins et à leurs budgets. L'attrait de la maison individuelle avec jardin

constitue un motif fréquent de déménagement. Toutefois, à la différence du périurbain français, la construction neuve se fait généralement en continuité du tissu urbain existant. La deuxième couronne a principalement profité de ces mouvements de populations. Ces mouvements de populations contribueraient à accentuer les séparations entre catégories socio-professionnelles et à l'émergence de formes urbaines plus clairement ségréguées que par le passé [Association des professionnels..., 2003].

Carte 6 : Densité de population dans l'aire urbaine de Barcelone (1996)



Source : AMB, 2003

Note de lecture : cinq catégories de densité soit, en partant du moins dense, 50 habitants par hectare (mauve pale), de 50 à 100, de 100 à 250, de 250 à 500, plus de 500 (mauve foncé).



Vues sur le quartier populaire de Ciutat Vella, réhabilitations, constructions de logements et équipements et aménagement d'espaces publics



© laurif



© laurif



© laurif



© laurif



© laurif

3. LA SPECIFICITE DE LA SITUATION DU LOGEMENT EN ESPAGNE

Depuis le début des années 1990 l'agglomération de Barcelone constitue un bassin d'habitat à l'intérieur duquel se font les choix et les mobilités résidentielles. Ces mobilités sont largement liées aux contraintes actuelles du marché du logement : l'accès au logement joue un rôle prépondérant dans les choix résidentiels et dans les processus de peuplement et de répartition des groupes sociaux à l'échelle de la métropole.

3.1. Augmentation des prix de l'immobilier et des taux d'effort des ménages.

Après avoir connu des fluctuations dans les vingt dernières années, les prix de l'immobilier ont fortement augmenté en Espagne depuis 1997. Trois phases se sont succédées : une augmentation forte des prix des logements entre 1987 et 1991, suivie d'une baisse brutale entre 1991 et 1996, puis d'une remontée et d'une augmentation significative jusqu'à ce jour. En 2002, les prix de l'immobilier sont significativement supérieurs à ce qu'ils étaient au début des années 1990 (en euros constants). L'augmentation des prix de l'immobilier en euros constants a été de 41 % entre 1996 et le milieu de l'année 2001. « Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays où l'augmentation des prix a significativement ralenti en 2001 et 2002, l'augmentation des prix de l'immobilier a continué à s'accélérer pour atteindre un taux de croissance annuel de 12% dans la première moitié de 2002. Parmi les pays européens seul le Royaume-Uni a dépassé ce taux de croissance annuel » [RICS, 2003]. Barcelone n'échappe pas à cette montée des prix de l'immobilier : en 2002, les prix y ont augmenté de 14,6 %. A Barcelone et en Catalogne les difficultés de logements restent importantes en dépit d'une reprise vigoureuse de la construction.

Les raisons de cette flambée sont multiples. L'amélioration de la situation économique des ménages (baisse du chômage, augmentation significative des revenus) et le niveau très faible des taux d'intérêts sont les

arguments les plus souvent avancés. Le rôle du foncier fait débat. D'après plusieurs auteurs la pénurie foncière ne serait pas la cause directe de l'augmentation des prix de l'immobilier en Espagne [RICS, 2003 ; Pareja et Ponce, 2003].

Aujourd'hui la part du budget des ménages espagnols consacrée au logement est élevée. Elle était particulièrement modeste à la fin des années 1980⁶, avait augmenté au début des années 1990 puis baissé de façon significative à la fin des années 1990 en raison de la politique du logement et de la baisse des taux d'intérêt. Depuis, la tendance à la hausse est manifeste (nous manquons de données chiffrées fiables). Le poids du logement dans le budget des ménages est un indicateur des difficultés d'accès au logement qui existent en Espagne et en Catalogne. La « crise du logement » est aujourd'hui un problème politique qui fait régulièrement la une de l'actualité. Les difficultés touchent plus particulièrement certaines catégories de populations : les plus démunis, les jeunes, les personnes âgées, les étrangers, les familles monoparentales. La situation du marché du logement est aujourd'hui suffisamment tendue en Espagne pour peser fortement sur les stratégies résidentielles des ménages.

3.2. Un système où la propriété domine

La situation en Espagne

L'Espagne est le pays d'Europe où le nombre de propriétaires occupants est le plus élevé. Dans les années 1950, le poids des secteurs locatif et accession était à peu près équilibré. Depuis cette date, la part des propriétaires n'a cessé d'augmenter : 46 % en 1950, 51 % en 1960, 64 % en 1970, 73 % en 1980, 78 % en 1991, 81% en 2001. En 1998, les locataires du privé représentaient 12 % de la population, les locataires du parc social 1 % et les « autres statuts » 6 %. De plus la part du logement public est presque inexistante en Espagne. En 1999 il y avait 3

⁶ En 1989, l'accédant espagnol (toutes anciennetés confondues) paie l'équivalent de 13% de son revenu, contre 18% pour le français (Massot, 1995).



logements sociaux pour 1000 habitants⁷. Ces logements sociaux sont majoritairement habités par des populations très démunies.

Encadré 3 : La répartition des compétences en matière d'habitat entre l'État et les Communautés Autonomes

En Espagne, le droit au logement est un droit constitutionnel. Aux termes de l'article 47 de la Constitution du 29 décembre 1978, « tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et adéquat ».

Le partage de compétences entre l'État et les Communautés Autonomes en matière de droit du logement et de l'urbanisme a fait l'objet de nombreux contentieux. Par son article 148 la Constitution octroie aux communautés autonomes des compétences en matière de logement et d'urbanisme. Les 17 Communautés Autonomes espagnoles ont revendiqué l'exercice de ces compétences qui ont, par ailleurs, été reconnues comme exclusives par différentes décisions du juge constitutionnel. Toutefois sans que la raison de cette décision ne soit très claire, la jurisprudence reconnaît la légalité d'une politique de l'État en matière de production de logement social. Les modalités de financement sont définies par une législation nationale, au travers de « plans nationaux de logement » (par exemple le prix standard des VPO). Parallèlement à leur propre politique du logement, les Communautés Autonomes peuvent aussi adapter les règles de l'État aux spécificités de leur territoire. Ceci conduit à une situation hybride, à ce que P. Subra de Biesses appelle un système constitutionnel mixte. « Les normes nationales n'ont qu'un caractère supplétif minimal, l'État se limite à financer une politique du logement déterminé par les communautés autonomes » [intervention Subra de Biesses, GIS socio-économie de l'habitat, 2002].

La faiblesse du stock de logements locatifs restreint considérablement la marge de choix des ménages. En Espagne, la mobilité résidentielle est longtemps restée limitée. Dans ce contexte, même lorsque la location représenterait la meilleure solution pour eux, les ménages se tournent souvent vers l'accession à la propriété. « Le marché du

logement en Espagne est traditionnellement assez différent des autres marchés du logement en Europe à cause du taux élevé de propriétaires occupants comparé au poids des logements loués. Le manque d'un secteur privé conséquent n'a pas été contrebalancé par la croissance d'un secteur public locatif, comme cela est souvent le cas dans les autres pays européens. L'Espagne n'a pas de longue tradition dans d'autres formes de statuts tels que les coopératives du logement » [Pareja Eastaway et San Martin, 1999].

La politique du logement espagnole a connu plusieurs changements de cap dans les dernières décennies. Il n'y a pas de dispositif d'aide aux ménages pour faire face aux dépenses locatives de logement. Depuis les années 1950 la politique du logement est traditionnellement orientée vers un système de soutien à l'accession à la propriété, notamment au travers du statut de « logements protégés ». L'offre (des promoteurs) et la demande (des ménages) sont subventionnés [Pareja et al., 2004].

Le régime de logements dits de « protection officielle de l'État » (*Vivienda de Protección Oficial*, VPO) a été créé en 1955. Il s'agit d'aides de l'État accordées à des acteurs privés ou publics, personnes physiques ou morales, pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements [Fribourg, 2001]. Un logement protégé répond à des standards de qualité et à des conditions d'accès. Il doit être vendu à un prix inférieur à celui du marché à un ménage dont le niveau de ressources est inférieur à un plafond et qui peut ainsi bénéficier de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. La décision de classer un logement est prise avant la construction et indépendamment du statut foncier. La maîtrise d'ouvrage peut être publique ou privée. Il existe deux régimes de protection officielle, l'un public, l'autre privé. Le régime public, dit « spécial », est réservé aux opérateurs publics et accueille des familles dont le revenu

⁷ Les modalités de gestion du logement social en Espagne diffèrent selon la taille de la commune. Dans les petites communes le parc public est construit et géré directement par la municipalité, dans les grandes villes, la gestion est déléguée à un établissement public (Fribourg, 2001). Au moment de la décentralisation et du transfert de compétences logement vers les échelons régionaux et locaux, les autorités locales ont vendu une partie importante de leur patrimoine à leurs locataires.

mensuel est jusqu'à 3,5 fois le « salaire minimum interprofessionnel ». Il ouvre le droit à un régime plus avantageux financièrement que le régime général. La revente d'un logement protégé doit se faire au prix d'achat pendant une période fixe (15 à 20 ans). Le logement perd ensuite son statut de logement protégé. Il entre alors dans le droit commun et peut être vendu au prix du marché [Pareja et San Marin, 1999].

particulièrement pour les ménages modestes. En 2002, les subventions pour le logement protégé ont contribué au financement d'environ 50 000 logements. La construction de logements libres s'est véritablement développée à partir de 1987. À partir de 2001, plus de 450 000 logements sont produits chaque année sur le marché libre⁸.

Tableau 6 : Types de statuts d'occupations

	Barcelone (2000)	Catalogne (2004)	Espagne			
			1950	1960	1980	2001
Propriétaires-occupants	76,1%	79,1%	46	51	73	81
Locataires	21,7%	16,6%	54	45	23	11
Dont locatif social	4000 logements					
Autres	2%	4,3%	0	4	4	8
Dont part de construction de logements protégés	25% (2003)	8,6% (2000-2003)	-	-	-	-

Sources : RGP différentes années

En 1965, près de 250 000 logements protégés ont été construits dans l'année.

Jusqu'à la fin des années 1980, le nombre de logements protégés mis sur le marché a été supérieur à 100 000 par an, ce qui correspondait à environ 50% de l'ensemble des logements produits.

L'année 1987 marque une rupture dans la politique du logement en Espagne avec l'adoption du décret Boyer. Celle-ci se traduit par une libéralisation de la politique des loyers et du système de financement du logement. La part de livraison de logements protégés baisse au profit de logements vendus au prix du marché. Depuis le milieu des années 1980, la part du logement protégé dans la construction a fortement diminué. Les difficultés d'accès au logement s'accroissent pour l'ensemble des ménages,

Les accédants à la propriété sur le marché libre bénéficient eux aussi d'importantes

réductions de taxes sur l'achat de leur logement, et notamment d'allègement de taux d'intérêt sur les remboursements d'emprunts et d'absence de taxes sur les bénéfices réalisés (RICS, 2003). En Espagne la politique du logement privilégie les aides indirectes, via les déductions fiscales et les bonifications des taux d'intérêt. Ceci encourage l'achat, particulièrement dans les périodes où les taux d'intérêt sont bas, au détriment de la location. En Espagne 65% des ressources publiques destinées à la politique du logement sont des aides indirectes et 35% seulement des aides directes. La plupart des aides directes sont utilisées pour la rénovation de logements [Ajuntament de Barcelona, 2004]. Dans ce domaine, la politique du logement atteint

⁸ La plupart des logements mis sur le marché sont des appartements, le logement collectif représentant, en 1999, 62% du nombre total des logements en Espagne (Fribourg, 2001).



pleinement ses objectifs. En Espagne, le nombre de logements rénovés était d'environ 40 000 unités pour l'année 2002.

Encadré 4 : Une situation confuse concernant les loyers

De 1945 à 1985 les mesures juridiques en matière de politique de loyers (nature du contrat, modifications...) étaient très favorables aux locataires. Le contrôle des loyers était utilisé comme un instrument de politique sociale et de redistribution des revenus entre propriétaires et locataires. En 1985 le décret Boyer conduit à une libéralisation en terme contractuel et à la fin du contrôle sur la politique des loyers. Cette modification génère une phase d'instabilité et produit des dysfonctionnements. Pour y pallier une nouvelle loi est votée en 1994 (*Urban Rent Act*) dans l'objectif de stimuler le secteur locatif. La multiplicité des textes de lois génère des situations juridiques différenciées et une situation confuse avec des prix de loyers très différents selon la période à laquelle le bail a été signé [Pareja et San Martin, 1999].

La situation à Barcelone

La situation à Barcelone est proche de celle qui a été décrite pour l'Espagne. La ville se caractérise par un taux de propriétaires-occupants légèrement plus faible que la moyenne nationale (76,1 % contre 81 %) et, comme dans le reste du pays, par un petit nombre de logements sociaux (4 000 au

total). La part de logements protégés par rapport au quota de logements libres construits y a sensiblement diminué dans les dernières décennies. La diminution est particulièrement sensible en Catalogne où la part de logements protégés mise sur le marché est passée de 15 % dans la période 1996-1999 à 8,6 % dans la période 2000-2003. Cette baisse est due à la fois à une stagnation, voir à une baisse, de la construction des logements protégés mais aussi à une forte augmentation des logements libres mis sur le marché. À Barcelone la proportion de logements protégés mis sur le marché est supérieure. En 2003, elle atteint presque 25 % du nombre total de logements construits. À Barcelone, comme en Espagne, le secteur de la construction est dynamique. Le taux de construction est de l'ordre de 7 logements pour 1 000 habitants en Espagne. À Barcelone en 2003, la production annuelle a été proche de 5 000 logements. La construction récente de logements est concentrée dans les districts nord-est de la ville-centre, plus particulièrement dans les nouveaux secteurs urbains de transformation (Forum des Cultures, projet 22@bcn...). Les prix de l'immobilier ont, comme en Espagne, sensiblement augmenté. Les taux d'effort des ménages ont, eux aussi, augmenté dans le neuf (depuis 1998) comme dans l'ancien (depuis 1999).



DEUXIEME PARTIE :



© laurif

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION SOCIALE



© laurif



En Espagne, les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se sont mises en place tardivement. Ce développement reste inachevé. Les questions de pauvreté et d'exclusion apparaissent à la fin des années 80 autour du débat sur le revenu minimal d'insertion. Elles ont pris récemment une place plus importante sur la scène politique en raison de phénomènes nouveaux, tels que l'explosion du nombre de migrants en provenance de pays pauvres ou l'aggravation des difficultés pour trouver un logement.

Quelles sont aujourd'hui les principales orientations des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en ce qui concerne logement, l'insertion des migrants, la politique sociale et les politiques territorialisées ?

1. La politique du logement à l'échelle régionale et locale

En Espagne, le soutien à l'accession à la propriété et l'importance apportée aux aides indirectes via les déductions fiscales sont restés des axes forts de la politique nationale du logement. En effet, ni le tournant libéral du milieu des années 80, ni l'engagement d'une politique plus volontariste en faveur de l'accessibilité au logement au début des années 90, ni les mesures en faveur de l'accession des familles à bas revenus ou du secteur locatif mises en place par le Programme national de l'habitat 2002-2005 n'ont, globalement, remis en cause ces orientations. Les limites de cette politique sont aujourd'hui soulignées par des acteurs aussi différents que les principaux syndicats espagnols et l'OCDE. « Dans une de ses publications récentes elle (l'OCDE) en appelle à une réforme du marché immobilier, laquelle devrait passer par une remise en cause des avantages fiscaux consentis ainsi que par un soutien aux bas revenus » [Tuchszirer, 2003].

La municipalité de Barcelone et la Communauté Autonome de Catalogne font aussi le constat des insuffisances de la politique menée en matière de logements en Catalogne. Si les objectifs affichés dans le Plan 1998-2001 de la Communauté Autonome de Catalogne ont été atteints en matière de réhabilitation, ils ne l'ont pas été en termes de mise sur le marché de logements protégés en accession et de soutien au secteur locatif. Dans le plan 2002-2005, le degré de réalisation s'est amélioré mais le volume de logements financés est toujours insuffisant [Ajuntament de Barcelona, 2004]. Dans ce contexte produire

davantage de logements et augmenter le nombre de logements protégés sont deux des priorités de la municipalité de Barcelone et de la Communauté Autonome de Catalogne.

1.1. La politique de la communauté autonome de Catalogne

En 2002, en réponse à une exigence nationale, une loi d'urbanisme du Gouvernement régional de Catalogne rend obligatoire la production de « logements protégés », autrement dit de logements aidés. Elle impose aux communes qui élaborent un plan urbain, de réserver au moins 20 % du foncier à la construction de logements protégés. La loi s'applique uniquement aux nouvelles opérations. Elle ne concerne pas les opérations de démolition-reconstruction. Les communes sont libres d'aller au-delà de ce seuil minimal de 20 %. À Barcelone, depuis le milieu des années 1990, les plans d'urbanisme rendent obligatoire l'établissement de réserves foncières pour le logement protégé. Le seuil minimal est fixé à 25 %. Aucune difficulté particulière n'a été repérée dans l'application de cette loi.

La Communauté Autonome de Catalogne a récemment approuvé un plan pour le droit à l'habitat pour 2004-2007⁹. L'effort financier prévisionnel y est de 104 millions d'euros. Une loi énonçant les orientations de la nouvelle majorité politique (coalition de centre-gauche) élue au Gouvernement régional de Catalogne en novembre 2003 doit être votée avant la fin de l'année 2004. Augmenter la part du logement public locatif

⁹ En novembre 2003, une nouvelle majorité politique (coalition de gauche) a été élue au Gouvernement régional de Catalogne, après près de 25 ans de pouvoir du parti du centre droit.

est considéré par le gouvernement régional comme la condition sine qua non à la mise en place d'une politique efficace en matière de logement. Le parc public locatif est, dans le texte de loi, présenté comme l'outil le plus sûr pour faire face aux situations d'exclusion et faciliter l'accès au logement des plus modestes. En Catalogne, l'objectif est de parvenir à construire 42 000 nouveaux logements accessibles (vente et location) dans les 4 prochaines années.

Contrôler de façon plus rigoureuse le parc de logements protégés en accession à la propriété est un autre axe d'intervention de la Communauté Autonome. Ceci suppose une réforme de la législation existante.

L'idée est de maintenir « à vie » la condition de logement protégé afin d'éviter un déclassement –aujourd'hui possible sous certaines conditions- du logement par son propriétaire. L'objectif de la Communauté Autonome est de disposer d'un parc de logements protégés locatif ou en accession pérenne. Pour cela, la loi prévoit un encadrement plus strict du prix de vente du logement, l'établissement de critères de ressources pour l'attribution des logements à des ménages qui seront inscrits sur une liste de demandeurs établie par les pouvoirs publics, la possibilité de préempter le logement par les pouvoirs publics. 43 millions d'euros sont prévus dans le cadre du plan 2004-2007 pour soutenir le logement protégé. 30 millions d'euros sont réservés au soutien de logements protégés en location.

La loi prévoit la mise en place d'un dispositif d'aide à la personne, qui n'existe pas à ce jour en Catalogne. Celui-ci devrait permettre, par exemple, d'aider des personnes âgées à conserver leur logement locatif au moment de la retraite. Pour éradiquer l'habitat insalubre, des aides financières et logistiques devraient inciter les propriétaires de ces logements à entreprendre des travaux de réhabilitation. Pour remettre sur le marché des logements vacants il est aussi prévu d'installer un dispositif garantissant au propriétaire une sécurité en matière de paiement des loyers et de bonne tenue du logement. Ces mesures s'ajouteront à des mesures déjà existantes, par exemple celle visant à encourager la rénovation de

quartiers anciens par l'octroi de subventions ou prêts conventionnés aux ménages. Le nouveau plan d'habitat a pour objectif de développer la réhabilitation d'au-moins 40 000 logements entre 2004 et 2007.

1.2. La politique du logement de la municipalité de Barcelone

En mai 2004, la ville de Barcelone a publié son plan de logement 2004-2010 et son programme d'action municipale 2004-2007. Les objectifs sont ambitieux. Pour les atteindre, la municipalité s'est réorganisée en créant au sein de l'institut municipal d'urbanisme un département sur la politique foncière et l'habitat.

Le plan comprend cinq lignes principales de financement et d'actions pour le logement. La première concerne les interventions dans les secteurs de planification urbaine approuvés, c'est à dire dans des quartiers construits dans les années 1950-1960 ou dans des secteurs en difficultés spécifiques. L'enjeu est de profiter des opportunités de restructuration et de démolition pour augmenter la production de logements protégés. Le plan fixe donc des quotas minimaux de logements protégés qui oscillent, selon les types d'opérateurs et de quartiers, entre un minimum de 25 % et un maximum de 100 %. Les mêmes dispositions s'appliquent aussi dans certains secteurs de planification future. Une autre ligne de financement concerne les secteurs dits de transformations prioritaires, anciens quartiers de production industrielle ou d'implantation d'infrastructures qui font l'objet de projets urbains ambitieux (par exemple le projet mené en lien avec le Forum 2004 des Cultures à Sant Andreu de Besos au nord de Barcelone). Dans ces zones stratégiques par leur localisation et par l'importance des investissements financiers qui y sont réalisés, l'objectif est de garantir une mixité de fonctions, de maintenir une dimension résidentielle et d'assurer un relatif équilibre entre secteur locatif et secteur de l'accession à la propriété. Une autre ligne concerne la réhabilitation. L'objectif est de multiplier par cinq le nombre de zones concernées par la réhabilitation et de parvenir au chiffre de 35 000 logements réhabilités en 4 ans pour l'ensemble des quartiers anciens de



Barcelone. Une ligne concerne enfin la production de logements répondant aux besoins de catégories spécifiques de populations confrontées à des problèmes d'accès au logement : les jeunes, les personnes âgées, les familles monoparentales... Ces logements protégés seront attribués pour une période déterminée sous certaines conditions et pourront s'accompagner de services de proximité pour les locataires.

L'objectif est d'augmenter de façon significative le nombre de logements protégés mis sur le marché en allant au-delà du quota minimal de 25 %. Il est aussi d'équilibrer, parmi les logements protégés, la part du locatif et de l'accession à la propriété. Le chiffre annoncé est de 65 000 logements construits (en accession et en location) et de 35 000 logements réhabilités en 4 ans.

La ville de Barcelone et la région de Catalogne sont engagées dans des politiques du logement ambitieuses fondées, pour l'essentiel, sur des orientations similaires.



Mutations liées à des projets urbains ambitieux : hôtel pour la cité olympique à Barcelone.©: laurif

2. UNE POLITIQUE D'INTEGRATION POUR LES MIGRANTS

La question des migrations étrangères émerge véritablement sur la scène catalane à partir des manifestations de l'année 2000. Ces manifestations de migrants et d'associations contribuent à une prise de conscience de l'ampleur du phénomène migratoire. À partir de cette date la municipalité et la communauté autonome ouvrent un débat sur l'intégration des migrants et donnent un nouvel essor à leurs politiques d'intégration. La marge de manœuvre des gouvernements régionaux en matière de politique migratoire reste néanmoins limitée. La Constitution espagnole de 1978 a d'abord « octroyé à l'État une responsabilité quasi-totale sur les questions de nationalité, d'immigration, de politiques d'émigration et de statut des réfugiés sur les plans législatif, exécutif et administratif ». Ultérieurement les communautés autonomes se sont vues reconnaître certaines responsabilités concernant notamment l'intégration et les droits sociaux des migrants. En Catalogne les étrangers en situation irrégulière ont, par exemple, droit à la quasi-totalité des services d'aide sociale primaire et des aides d'urgence sociale, qui relèvent de la compétence de la communauté autonome. En 1998, des conventions ont été signées entre l'État et les communautés autonomes dans l'objectif de développer des actions en faveur de l'insertion des populations immigrées.

L'État joue toujours un rôle majeur en termes de politique migratoire. Parmi les nombreux textes de lois de statuts juridiques différents émanant de l'État, plusieurs lois font référence : la loi organique du 11 janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale qui met l'accent sur l'intégration des immigrés ; la loi du 22 décembre 2000 qui modifie profondément la précédente en réduisant les droits des immigrés ; la loi de décembre 2003 dont les décrets d'application devaient être votés en 2004 mais ne l'ont pas été suite au changement de majorité présidentielle.

Cette succession de textes juridiques est le symptôme d'une situation conflictuelle. De façon pragmatique, les gouvernements successifs ont toutefois mis en place dès les années 1985-1986, des procédures extraordinaires de régularisation [Cachon, 2003]. En octobre 2004, le gouvernement espagnol a signé un accord avec l'organisation patronale et les syndicats en vue d'une régularisation des sans-papiers entrés dans le pays avant juin 2004 et inscrits depuis plus de 6 mois au recensement municipal. Près d'un million de clandestins pourraient bénéficier de cet accord.

2.1. La politique migratoire du gouvernement autonome de Catalogne

En dépit d'attributions encore limitées en matière d'immigration, la Communauté Autonome de Catalogne a mis en place une nouvelle politique dont l'objectif est de faciliter l'insertion des migrants dans la société catalane. La mise en œuvre de cette politique est assurée par le secrétariat à l'immigration, équipe restreinte chargée de sensibiliser les professionnels, les élus et la société civile et de contribuer à ce que les besoins des migrants soient pris en compte par les différents services administratifs. En 2002 un débat public a été organisé avec la « société civile », c'est-à-dire différents groupes d'acteurs impliqués de façon directe ou indirecte dans la migration. Ont été invités des représentants du monde de la recherche et de l'enseignement, d'associations de migrants, des administrations territoriales et du monde du travail dans ses différentes composantes (syndicale, patronale, chambres de commerces...). L'objectif de ce débat, qui constituait une première, a d'abord été d'instaurer un dialogue et de créer les conditions pour l'élaboration d'une culture commune sur ce thème dans la société catalane. Pour le gouvernement régional l'objectif est aussi de se positionner comme un acteur central dans la gestion des flux migratoires et d'obtenir une plus grande



autonomie juridique et financière vis-à-vis de l'État.

Ce débat a débouché sur l'élaboration d'un plan d'immigration sur 4 ans (2001-2004). Ce plan vise à promouvoir l'insertion des immigrés, celle-ci étant conçue comme un processus impliquant à la fois la société d'accueil et les immigrés. Trois orientations principales sont énoncées : favoriser l'intégration dans un cadre de cohésion sociale, défendre et diffuser les valeurs de la diversité et de la cohabitation, prévenir les situations de conflits. Concrètement, il a pour objectif de développer des actions d'information, d'orientation et d'assistance légale pour les immigrés. Un nouveau plan, valable pour 2005-2008 est en cours de préparation et s'appuie sur les acquis de l'évaluation du plan précédent. La Catalogne dispose aujourd'hui d'un observatoire permanent des migrations, de différents outils et mesures d'aides à l'intégration, par exemple un guide d'accueil traduit en plusieurs langues. Des expériences, fondées sur le soutien de projets locaux à une meilleure insertion des populations en difficultés ont été menées par la Communauté Autonome et ont, en partie, bénéficié à des populations immigrées. Il s'agit par exemple des projets OMNIA ou des projets de développement communautaires.

2.2. La politique de la municipalité de Barcelone

La politique migratoire mise en place par la municipalité de Barcelone repose sur des principes assez similaires à celle mise en place par le gouvernement régional. Il s'agit aussi d'une politique transversale qui vise à faciliter l'insertion des migrants. Cette politique est mise en œuvre par une petite structure, la délégation pour le plan municipal d'intégration des immigrés, qui a pour tâche de faire fonctionner et d'analyser les données de l'observatoire municipal des migrations et plus largement de faciliter et d'accompagner les changements et la transversalité entre les services et l'extérieur en vue d'une meilleure intégration des migrants.

Encadré 5 : Une démarche incitative pour le maintien de la cohésion sociale dans le cadre du plan stratégique métropolitain

Le maintien de la cohésion sociale constitue un des objectifs du premier Plan stratégique de l'aire métropolitaine de Barcelone approuvé en 2003. Ce plan élaboré par 36 municipalités de l'aire métropolitaine (2.9 millions d'habitants) propose une vision prospective et stratégique du développement de l'agglomération. Cette vision est le fruit d'une démarche participative qui implique des groupes de travail d'experts et des représentants de la société civile. Le plan stratégique n'est pas un document réglementaire. C'est d'abord un document pédagogique qui doit être un support à la réflexion, à l'échange et à la sensibilisation des partenaires sur des enjeux stratégiques à l'échelle de la métropole.

Une des commissions de travail mise en place suite à la publication du plan porte sur la cohésion sociale. Celle-ci est abordée sous l'angle de l'insertion des migrants et de la lutte contre les discriminations. Son objectif est d'analyser la législation, les plans d'insertion des migrants élaborés par la Ville et le Gouvernement régional, de réfléchir sur les facteurs de discrimination et de faire des propositions concrètes pour améliorer l'insertion des migrants. Une deuxième commission vient d'être créée sur le thème de la ségrégation socio-spatiale. Elle est dirigée par Julio Ponce, universitaire juriste spécialiste en la matière. Elle doit travailler sur la dimension spatiale de l'exclusion des migrants et sur les risques de « ghettoïsation » et de discrimination à l'encontre des immigrés. Ces thèmes sont aujourd'hui considérés comme des enjeux stratégiques à l'échelle de la métropole.



Guide d'accueil des migrants. Source : Generalitat Catalogne

3. LA POLITIQUE SOCIALE

En Espagne, la création d'un véritable impôt sur le revenu date des années 1970 et la mise en place d'un système de sécurité sociale contributif, analogue à celui d'autres pays européens, date du début des années 1980. Une première loi avait été votée en 1964 mais elle n'avait pas permis d'aboutir à un réel fonctionnement du «système de perception des cotisations obligatoires nécessaire au financement de la sécurité sociale et, plus généralement, des prélèvements indispensables au fonctionnement de l'État providence» [Aguilar et Laparra, 1999]. Des avancées notoires ont été réalisées en termes de politique sociale dans les deux dernières décennies. Le processus est pourtant loin d'être achevé¹⁰.

Les politiques sociales espagnoles sont construites autour de groupes spécifiques d'ayants-droit. Il existe quatre dispositifs de prestations sous conditions de ressources : les compléments minimums de pension de la sécurité sociale, les allocations minimales pour les personnes âgées et handicapées, les allocations d'assistance pour les chômeurs, les minima sociaux (*Salario Social*). La stratégie et les moyens pour la politique sociale sont énoncés dans le plan national pour l'inclusion sociale 2003-2005 du Ministère du travail et de l'action sociale. Depuis 1989, les gouvernements régionaux ont aussi des compétences en matière d'assistance sociale. Ils élaborent un plan régional pour l'inclusion sociale.

L'évaluation des Plans nationaux d'inclusion sociale par les experts nationaux de l'Union européenne et par les réseaux nationaux de la lutte contre la pauvreté en souligne les avancées mais en pointe aussi les limites. Les prestations sociales restent faibles aujourd'hui en Espagne. En 2000, les dépenses de protection sociale représentaient 20,1% du PIB, contre 27,3% en moyenne au niveau communautaire. Ces dépenses ont connu un taux de croissance inférieur à celui du PIB. La majeure partie du budget de la protection sociale

(91 % contre une moyenne de 83 % dans l'Union européenne) est consacrée aux personnes âgées, à la santé, au handicap et au chômage. Ceci laisse seulement 9% pour répondre aux autres besoins [Tuchszirer, 2004]. La politique familiale est le secteur le moins développé, avec 0,5 % du PIB consacré à cette branche (contre 2,1 % dans les pays de l'Union Européenne en 2003). Les experts soulignent en revanche des avancées importantes en termes de politique sociale de l'emploi. Le premier minima social a été créé en 1989 au Pays Basque (*Ingreso minimum de insercion*). Il s'inspire du RMI français. Il est aujourd'hui étendu à l'ensemble du territoire espagnol, «l'ensemble hétérogène des salarios sociales constitue le principal dispositif public d'action sociale précisément dirigé contre l'extrême pauvreté» [Aguilar et Laparra, 1999]. D'après le dernier rapport du Plan national d'inclusion sociale, le nombre de bénéficiaires du RMI aurait augmenté de 10% entre 2000 et 2002 en Espagne. L'absence de calendrier et d'indicateurs chiffrés dans ce plan limite, néanmoins, la portée de l'évaluation.

¹⁰ Faute d'avoir eu accès à des informations suffisantes sur ce thème, nous en indiquerons seulement les très grandes lignes



4. DES PROJETS URBAINS A LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE ET TRANSVERSALE

Le projet urbain a constitué, dans les années 1980 et 1990, le principal mode d'intervention des pouvoirs publics pour améliorer la vie quotidienne des résidents. Centrés sur l'amélioration du bâti, des infrastructures et des espaces publics, ces projets ont le plus souvent négligés les actions sociales et le développement économique. Dans certains quartiers de Barcelone en rénovation, à Raval par exemple, l'ouverture d'équipements culturels ou de services à la population a accompagné le projet urbain. Mais cela ne s'est pas inscrit dans un plan de développement global et transversal du quartier. Peu à peu, dans la presse, les milieux professionnels et politiques, des interrogations ont émergé sur les effets sociaux de ces interventions. Celles-ci s'accompagnent aujourd'hui d'une remise en cause de l'idée selon laquelle l'intervention urbaine aurait nécessairement des effets sociaux positifs. Elle souligne une attention nouvelle accordée aux problèmes de cohésion sociale et de ségrégation urbaine.

Pour tenter de répondre à ces nouveaux défis, la Direction de l'architecture et du paysage du Gouvernement régional de Catalogne a voté une Loi du 4 juin 2004 d'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes qui ont besoin d'attention spéciale*. L'objectif de cette loi, et des décrets qui l'accompagnent, est de mettre en place un programme transversal et multithématique pour améliorer les « quartiers méritant une attention spéciale » en Catalogne.

Si ce programme marque un tournant dans l'élaboration d'une politique régionale et territoriale d'amélioration de la situation des quartiers en difficulté en raison de son ambition et des moyens qui lui sont alloués, il s'inspire néanmoins d'expériences antérieures menées en Catalogne.

4.1. Premières expériences de démarches ciblées sur les quartiers

Le programme des « quartiers méritant une attention spéciale » s'inspire d'abord des projets communautaires européens¹¹ notamment des projets URBAN. Dans l'aire métropolitaine de Barcelone la commune de Sant Adrià del Besos bénéficie, à ce titre, d'une aide d'une dotation publique de 12,3 millions d'euros pour la période 2003-2006. Le programme vise la revitalisation d'un des quartiers de la ville en s'appuyant sur la promotion des nouvelles technologies, l'amélioration de l'environnement des entreprises, l'intégration sur le marché du travail des catégories défavorisées et l'amélioration de l'environnement urbain. Le programme de 2004 s'inscrit aussi dans la lignée d'expériences menées depuis une dizaine d'années par le Gouvernement régional de Catalogne. En 1995, ce dernier met en place un premier *Pla Integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusio Social* (Plan transversal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). En 1996, le Département du Bien-être social et de la Famille du Gouvernement autonome de Catalogne lance un nouveau programme intitulé *Pla de Desenvolupament Comunitari (PDC)* (Plans de Développement Communautaires). En 2004, plusieurs centaines de projets sont menés dans des quartiers en difficulté de Catalogne sur des thèmes aussi différents que l'insertion des migrants, l'amélioration de la situation des femmes, l'ouverture de centres de santé ou la réhabilitation du bâti dégradé. L'objectif est de faire le lien, à l'échelle du quartier, entre ces différents projets afin de parvenir à « l'amélioration et la transformation du quartier. La transformation peut impliquer des changements physiques, sociaux et économiques. Pour favoriser le quartier et ses habitants, les ressources propres du territoire sont améliorées ; une des ressources fondamentales ce sont les habitants du quartier eux-mêmes » [Pareja Eastaway et al., 2004]. La politique menée par le Gouvernement Régional de Catalogne

11 Les aides communautaires représentent 1% du PIB annuel en Espagne.

* *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, arees urbanes i viles que requereixen una atencio especial*

au travers de ces projets repose sur un socle commun. Il s'agit de : lutter contre l'exclusion ; améliorer la coordination entre les interventions des pouvoirs publics ; s'appuyer sur les habitants eux-mêmes et favoriser leur mise en réseau et le développement associatif ; mettre en place une approche transversale visant à améliorer à la fois l'urbanisme, l'économie locale, la culture, les services ; s'appuyer sur un diagnostic local et transversal de la situation

du quartier ainsi que sur le partenariat privé-public. En dépit de ce cadre général, les projets locaux issus des PDC sont, d'après l'enquête réalisée par Pareja Eastaway et al. (2004), très divers. Dans le quartier de Trinitat Nova, qui constitue un des terrains d'enquête de la recherche menée par Pareja Eastaway et al. (2004), une vingtaine de projets différents sont mis en œuvre et relèvent de thématiques aussi diverses que le bâti et l'environnement du quartier,

Tableau 7 : Plan Trinitat in Nova, programme de régénération urbaine du quartier de Trinitat Nova

Caractéristiques du quartier	Interventions sur le bâti et l'urbain	Accent sur le développement durable (<i>eco barrio</i>)	Mise en oeuvre
Localisation : nord-est de Barcelone. Grand ensemble de logts publics construit dans les années 50 pour les immigrants espagnols ruraux 3 215 logements, 7 700 habitants 70% de logements en accession	Démolitions : 869 (problèmes techniques graves) Reconstructions : 1 030 - Réhabilitations - Aménagements des espaces publics et amélioration de la liaison pédestre avec le métro	Matériaux et procédés de construction « durables » Mise en place d'un système de recyclage des eaux usées et d'économie de l'énergie (solaire, baisse usage électricité) Création d'un centre d'écologie (<i>La Casa de l'Aigua</i>) : bibliothèque spécialisée, centre éducatif, locations de salles...	Durée : 2000- 2011 Financements : 90 millions d'euros

Source : Pareja et al., 2004.



Plaquette d'information. Source : Ville de Barcelone

l'emploi et l'économie, la sécurité publique, l'éducation, la santé et le bien être, l'insertion sociale. Dans ce quartier deux axes sont pourtant privilégiés : l'urbain, au travers du *Plan Trinitat inNova* et l'éducation, au travers du *Projecte Educatiu de Barri* (tableau 7). Le *Plan Trinitat inNova* est un des programmes du PDC en charge de réaliser avec les habitants du quartier un programme de régénération urbaine qui s'inscrit dans un impératif de développement durable du quartier (*eco barrio*) (tableau 7).

En 2002, le financement du *Pla de Desenvolupament Comunitari* était assuré à près de 50% par le Gouvernement



régional, à 34% par la Ville et à 18% par la Fédération des Associations de Résidents du Logement Public de Catalogne. Le succès de ce programme spécifique viendrait de la forte implication de l'association des résidents, présente tant dans l'élaboration que dans sa mise en œuvre concrète des actions. Par son implication locale et ses capacités d'initiatives cette association aurait facilité la réalisation des projets et développé une coopération de qualité avec l'équipe de 3 professionnels chargés de la mise en œuvre et avec le comité technique chargé de la coordination des interventions des organismes publics dans le quartier.

Encadré 6 : Zoom sur un des programmes du Plan de Développement Communautaire : OMNIA

Les projets OMNIA ont été lancés en 1999 sur l'initiative du Gouvernement autonome de Catalogne. Ces projets visent à favoriser l'utilisation de nouvelles technologies de l'information dans les quartiers en difficulté afin d'améliorer le niveau d'éducation, de favoriser l'accès à l'emploi et de renforcer les réseaux sociaux et associatifs. Concrètement les projets se traduisent par l'implantation d'espaces informatiques dans les quartiers défavorisés et le soutien à l'apprentissage des populations les plus démunies. Le projet est mis en œuvre par un coordinateur, en relation étroite avec un groupe de travail impliquant des habitants du quartier. Des animateurs travaillent avec les groupes sociaux en difficulté et avec la population du quartier, à la fois sur la formation dans les nouvelles technologies, sur l'insertion socioprofessionnelle en utilisant les moyens informatiques et sur la création d'espaces à usages collectifs accessibles à tous et en particulier aux groupes confrontés à des situations d'exclusion. L'outil est aussi utilisé pour communiquer sur le projet de développement du quartier. En 2000, première année de fonctionnement effectif du projet, plus de 11 000 personnes en ont été bénéficiaires en Catalogne.

4.2. Depuis 2004, un programme transversal en faveur des quartiers en difficulté

La loi du 4 juin 2004 crée un fond de développement des quartiers et des zones urbaines « qui requièrent une attention spéciale » : zones anciennes, quartiers historiques, grands ensembles ou zones d'urbanisation marginales. Les problèmes à traiter sont, volontairement, définis de façon très large ; les projets peuvent s'adresser « tant à la réhabilitation physique qu'à l'environnement durable, au bien être social et à la dynamisation économique ». L'objectif est d'améliorer la situation urbanistique, sociale et économique. Le projet doit être présenté par la municipalité qui bénéficie des financements et impliquer, au travers d'un comité de suivi, les agents économiques et sociaux et les associations de citoyens. Le financement de la communauté autonome est compris entre 50 et 75 % du budget global du projet, qui ne doit pas excéder cinq ans. Un décret du 7 septembre 2004 précise les modalités de gestion des fonds et les critères de sélection des projets. Dans un souci de transparence et de rationalisation des choix, il identifie des indicateurs qualitatifs et met en place un système de notation qui détermine l'éligibilité du projet. Une première vague de 66 projets a été examinée durant l'automne 2004 par une commission créée par le gouvernement régional de Catalogne. Les 13 projets qui ont été retenus bénéficieront d'une dotation de 99 millions d'euros de la Communauté Autonome de Catalogne (l'autre moitié doit être apportée par la municipalité) répartie sur une période de 5 ans. D'ici début 2006, quarante communes de Catalogne devraient bénéficier de ce fonds.

Vues de Trinitat Nova, grand ensemble situé à la périphérie de Barcelone



© laurif



© laurif



© laurif



© laurif



© laurif



© laurif



Synthèse et conclusion

Il n'y a pas jusqu'à présent en Espagne de politique nationale territoriale et transversale à destination des quartiers en difficulté. Les politiques thématiques ayant un impact sur la pauvreté y sont récentes. Elles datent de la fin des années 1970. À cette date la situation dans la métropole de Barcelone se caractérisait, par rapport aux autres pays de l'Union européenne, par une forme de sous-développement. Celui-ci était particulièrement manifeste sur le plan urbain (absence ou vétusté des infrastructures, manque d'aménagements des espaces publics...) et sur le plan social (caractère embryonnaire de la protection sociale). Trois types de quartiers particulièrement dégradés regroupaient les populations les plus démunies : le quartier populaire de Ciutat Vella dans le centre historique, les grands ensembles situés à la périphérie de Barcelone et les quartiers d'auto-construction aux franges de la ville. A partir du milieu des années 1970, dans un contexte politique et économique profondément bouleversé, Barcelone entreprend sa métamorphose. L'entrée de l'Espagne dans le marché commun en 1986 a largement contribué à cette adaptation rapide. En une trentaine d'années l'urbanisme se transforme profondément. La mise en place de projets d'envergure a pour objectif de moderniser la ville mais aussi d'assurer une plus grande équité dans l'accès aux équipements et d'améliorer la qualité de vie des résidents. Le système de protection sociale et la politique du logement s'élaborent progressivement et donnent aux pouvoirs publics les premiers outils pour tenter de limiter les disparités et les difficultés d'accès au logement. Celles-ci sont particulièrement fortes en Espagne. Récemment, l'accroissement rapide du nombre de migrants étrangers a conduit les élus à élaborer une politique transversale d'insertion en faveur de ces populations.

Au début du 21^{ème} siècle un certain nombre de problèmes nouveaux émergent et les termes du débat se transforment. Les thématiques de l'exclusion urbaine et de la ségrégation socio-spatiale tendent à devenir des sujets d'études et de débats. La prise de

conscience récente de l'accroissement du nombre de migrants étrangers a certainement contribué à cette diffusion. Le débat sur la ségrégation et l'exclusion urbaine pose d'abord, en Catalogne, la question de l'insertion des migrants étrangers. C'est d'ailleurs dans le suivi des migrations que les données chiffrées sont les plus fournies et les plus fiables depuis la mise en place d'observatoires des migrations. En revanche les données sur l'évolution de la division sociale de l'espace restent insuffisantes, particulièrement à l'échelle de la région métropolitaine de Barcelone.

Des changements socio-économiques importants sont pourtant en cours depuis une vingtaine d'années. Parmi les évolutions positives, on notera la forte croissance économique, la diminution brutale du taux de chômage et la tendance à la baisse des inégalités de revenus. Ces améliorations significatives s'accompagnent pourtant de difficultés persistantes pour certaines catégories de populations (femmes, jeunes, étrangers notamment), d'un niveau de pauvreté qui reste élevé et de l'existence de disparités territoriales significatives. Celles-ci sont particulièrement marquées à l'intérieur des communes. À Barcelone, les disparités sociales prennent une forme spatiale originale en raison de la présence du quartier populaire central de Ciutat Vella qui joue traditionnellement un rôle d'accueil des populations migrantes les plus défavorisées. Barcelone, qui se caractérise par un niveau de richesse moyen plus élevé que le reste du territoire régional, s'oppose aussi aux communes industrielles et populaires de sa périphérie. Les villes de taille moyenne de la région métropolitaine de Barcelone (entre 50 000 et 200 000 habitants) sont constituées d'un centre prospère et d'une périphérie défavorisée. L'analyse des évolutions récentes témoigne d'une accentuation des migrations résidentielles du centre vers la périphérie. L'augmentation spectaculaire des prix de l'immobilier dans les dernières années a largement contribué à ces mouvements de populations. Ces migrations touchent en premier lieu les

jeunes couples des classes moyennes et aisées et bénéficient en priorité à la deuxième couronne de l'agglomération. D'après plusieurs auteurs, ces mouvements renforceraient la ségrégation socio-spatiale entre catégories sociales en créant, dans les zones périphériques, des quartiers résidentiels habités en priorité par des catégories plus privilégiées.

À l'heure actuelle ces processus, actifs depuis une vingtaine d'années, subissent des modifications. D'une part la décroissance démographique de Barcelone est aujourd'hui largement stabilisée. D'autre part des processus d'embourgeoisement et de revalorisation de quartiers centraux populaires sont en cours à Barcelone. Certains de ces quartiers, comme le centre ancien de Ciutat Vella, ont bénéficié d'interventions urbaines lourdes. Plus ou moins avancés et visibles selon les îlots, ces processus s'accompagnent d'une montée des prix de l'immobilier et génèrent, à court terme, une cohabitation entre catégories sociales et ethniques différenciées. Cette cohabitation est vraisemblablement temporaire, le mouvement de fond étant sans doute, comme dans d'autres métropoles européennes, celui d'une éviction des catégories populaires des quartiers les mieux localisés. De plus, comme plusieurs auteurs l'ont fait remarquer, cette cohabitation n'est nullement synonyme de renforcement du lien social et des échanges entre groupes sociaux.

Les enquêtes sociologiques réalisées auprès d'habitants anciennement installés dans différents secteurs de Ciutat Vella font plutôt état de dysfonctionnements : augmentation des impayés de loyers, rupture des réseaux de solidarité et de voisinage, faible amélioration des conditions d'habitat... Ces études pionnières soulignent les limites d'une intervention purement urbaine. Elles contribuent à diffuser l'idée selon laquelle une évaluation des effets sociaux de ces projets est indispensable.

Aujourd'hui la ville de Barcelone et le Gouvernement régional de Catalogne soulignent la nécessité d'une meilleure coordination entre les politiques qui s'appliquent aux quartiers en difficulté. À cette fin, la Région a voté la loi du 4 juin 2004 d'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes qui ont besoin d'attention spéciale. L'objectif de cette loi, et des décrets qui l'accompagnent, est de mettre en place un programme transversal et multithématique pour améliorer les « quartiers méritant une attention spéciale » en Catalogne. Cette politique territoriale s'appuie sur une contractualisation entre la région et les communes. Elle bénéficie d'expériences précédentes, celle des projets européens du type PIC Urban et celle menée à partir de 1996 dans le cadre des Plans de Développement Communautaires par le Gouvernement de Catalogne. Les crédits européens destinés à la politique de la ville ont ainsi contribué à diffuser des valeurs, des méthodes et des savoirs-faire relatifs à la mise en place de projets transversaux d'amélioration de la situation dans des quartiers urbains en difficulté. En Catalogne, comme dans nombre d'autres pays européens, les interventions transversales ciblées sur les quartiers en difficulté apparaissent comme une solution pour contrer les processus de ségrégation socio-spatiale.



ANNEXES



Annexe 1 : Les aides publiques au logement en Espagne

Source : « le logement en Europe », site web du Ministère du Logement (www.logement.gouv.fr)



ESPAGNE

Population : 40 202 000 habitants

Organisation Administrative :

L'organisation des pouvoirs est à trois niveaux outre l'Etat:

- l'Etat,
- les Communautés autonomes au nombre de 17 sont responsables de la politique du logement,
- 50 provinces
- 8 099 communes.

Données sur le logement et l'habitat :

Parc logement : 19 176 000 ¹	% propriétaires : 82 %
dont % locatifs : 11 %	
Logements pour 1000 hab. : 477	locatifs sociaux : 1 %

Système d'aides publiques au logement :

Aides à la pierre :

Le système d'aides publiques est composé exclusivement d'aides à l'investissement-logement accordés à des acteurs privés ou publics personnes physiques ou personnes morales, pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logements dits "de protection officielle de l'Etat" (VPO). Ces aides sont constituées de bonifications d'intérêts sur des "prêts qualifiés" modulées suivant les ressources des ménages destinataires. L'essentiel de ces aides va vers l'accession à la propriété.

Il existe deux régimes de protection officielle, l'un public, l'autre privé, le régime public dit "spécial" est réservé aux opérateurs publics et accueille des ménages à revenus plus faibles que le régime général.

¹ Y compris 2,7 millions de résidences secondaires

Le nouveau Plan 2002-2005 prévoit un engagement financier plus fort en direction des ménages les plus modestes pour les aider à acquérir un logement, un développement du secteur locatif pour faciliter la mobilité liée à l'emploi. Il prévoit également de faciliter l'accès des jeunes au premier logement et de renforcer les aides en direction des familles.

Aides fiscales :

Les ménages propriétaires de leur logement ont la possibilité de déduire de leur revenu imposable une partie des intérêts des emprunts (15% plafonnés à 30% du revenu imposable) et un montant correspondant à une partie de l'amortissement de leur logement.

Les loyers sont également l'objet d'une déduction de 15%, plafonnés à 10% du revenu imposable. Ces mesures doivent faire l'objet d'une réforme dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu qui doit intervenir prochainement.

Les acteurs du logement social :

Il existe deux types d'intervenants : ceux qui dépendent des collectivités locales (établissements publics, sociétés anonymes locales) et les coopératives de construction qui construisent pour vendre.

Etat de la législation :

Le droit au logement est garanti par la Constitution, mais c'est au niveau local de pourvoir à ce besoin.

L'Etat n'intervient dans le secteur du logement qu'à travers ses compétences économiques et de coordination générale. Il met à la disposition des promoteurs d'importantes ressources financières sous formes de prêts et de subventions.

La politique du logement des groupes sociaux à bas niveau de revenus est déterminée par les Communautés Autonomes en général sous forme de subventions.

Tendances :

Dans la période récente l'Espagne a connu une explosion de la construction de logements



Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

AMB : Area Metropolitana de Barcelona

ARI : Area de Rehabilitacio Integrada

EMMA : Entita Metropolitana del Medi Ambient

EMT : Entitat Metropolitana del Transport

FAVB : Federacio d'Asociaciones de Vecinos Barcelona

IDESCAT : Institut d'études statistiques de Catalogne

NSE : Nivell SocioEconomic

PERI : Plan Especial de Reforma Interior

PDC : Pla de Desenvolupament Comunitari

RMB : Regio Metropolitana de Barcelona

VPO : Vivienda de Proteccion Oficial.

VPT : Vivienda a Precio Tasado

Annexe 3 : Liste des entretiens réalisés

Anthropologue, Miguel Aramburu

Communauté Autonome de Catalogne, Département du Bien-être social et de la famille, secrétariat à l'immigration : Magda Garcia i Lopez, chargée de mission

Communauté Autonome de Catalogne, Département de Medi Ambient et de l'habitat : Carme Trilla i Bellart, Directrice générale

Foment de Ciutat Vella : Marti Abella Pere, Directeur de la promotion et de la communication

Fondation Jaume Bofill : Laia Pineda Rüegg, Directrice et Monica Nadal, chef de projet

Institut d'Etudes Régionales et Métropolitaines : Joan Lopez Redondo, chef de projet

Municipalité de Barcelone, Regidoria Ponència de Sol i Habitatge : Lluís Fajari i Agudo, chef de cabinet

Municipalité de Barcelone, Département d'Urbanisme : Ignasi de Lecea i Flores de Lemus, Directeur de Programmes

Municipalité de Barcelone, Institut Municipal d'Urbanisme: Jaume Barnada, Directeur de la politique foncière et du logement

Municipalité de Barcelone, Délégation pour le plan municipal d'intégration des immigrés : Maïte Muller, chargée de mission

Plan Stratégique Métropolitain de Barcelone : Monserrat Rubi i Boada, Secrétaire technique

Université Autonome de Barcelone, Département d'anthropologie sociale et de préhistoire : Teresa Tapada Berteli, Professeur d'anthropologie

Université de Vic, Faculté de Sciences Juridiques et Economiques : Joan Carles Martori i Canas, Economiste, Professeur de Statistiques

Visites commentées de quartiers :

Avril 2004 : Quartier de Ciutat Vella (Barcelone), avec Teresa Tapada Berteli,

Avril 2004 : Quartier de Trinitat Nova (Barcelone) avec Teresa Tapada Berteli et Lidia Garcia Ferrando.



Annexe 4 : Bibliographie sur l'Espagne

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

Ajuntament de Barcelona, *Pla d'habitatge de Barcelona 2004-2010*, Barcelone : Ajuntament de Barcelona, 2004

Pareja Eastaway (Montserrat), Tapada Berteli (Teresa), Van Boxmeer (Brechtje), Garcia Ferrando (Lidia), *Large Housing Estates in Spain. Policies and practices*, RESTATE report 3h, Faculty of Goesciences, Utrecht University, 2004. www.restate.geog.uu.nl

Tuchszirer (Carole), *Convergence économique et divergences sociales, un retour sur les années Aznar*, in *Chronique internationale de l'IRES*, n°87, mars 2004

Ajuntament de Barcelona, *La Barcelona Metropolitana els propers vint anys. Prospectiva de mercat de treball, demografia i habitatge*, Barcelona : Ajuntament de Barcelona, 2003

Ajuntament de Barcelona, *Pla Municipal d'Immigració*, Barcelone : Ajuntament de Barcelona, 2003

Alvarez (José Manuel Rodriguez), *Madrid : le pilotage politique par la région*, in *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, sous la direction de Lefèvre C. et Jouve B, Paris : Elsevier, 2002.

Area Metropolitana de Barcelona, *El territori Metropolita de Barcelona. Dades basiques, evolucio recent i perspectives*, 2003, Barcelona : Mancomunitat de Municipis de Area Metropolitana de Barcelona, 2003

Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées et Institut d'Etudes Territoriales de Barcelone (sous la direction de), *La ville étalée en perspectives. Actes du colloque transnational sur l'étalement urbain, Toulouse, 24-26 janvier 2002*, Nîmes : éditions Champ social, 2003

Cachon (Lorenzo), *L'Espagne immigrante : du marché du travail aux défis de la citoyenneté*, in *Chronique internationale de l'IRES*, n° 84, sept. 2003.- pp. 96-105

Claver (Nuria), *La Ciutat Vella de Barcelone : rénovation ou gentrification ?*, in *Retours en ville, des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, sous la direction de C. Bidou-Zachariasen, Descartes et Cie, Paris. –pp. 127-146

Lopez (Joan), *Els punts clau en el desenvolupament territorial de les regions catalanes : una sintesi* in *Papers*, n°39, mai 2003.– pp.183-198

Lopez (Joan), *La mobilitat de les persones a la regio metropolitana de Barcelona* in *Papers*, n°38, mars 2003.– pp.9-27

Ministère du Travail et des relations sociales, *Second National Action Plan on social inclusion of the Kingdom of Spain 2003-2005*, Madrid : Ministère du Travail et des relations sociales, ronéotypé, 2003

Mur i Petit (Rosa), *Situacions de pobresa i exclusió social a la província de Barcelona. Monografies 6*, Barcelone : Institut d'Estudis Regional i Metropolitans de Barcelona, 2003

Négrier (Emmanuel), Tomàs (Mariona), *Temps, pouvoir, espace. La métropolisation de Barcelone*, in *Revue Française d'Administration*, n°107, 2003. - pp. 357-368

Pareja Eastaway (Montserrat), Tapada Berteli (Teresa), van Boxmeer (Brechtje), Garcia Ferrando (Lidia), *Large Housing Estates in Spain. Overview of developments and problems in Madrid and Barcelona. RESTATE Report 2h*, Utrecht : Faculty of Geosciences, Utrecht University, 2003

Carrera Alpuente (Josep Maria), *Approximacions a l'estructura espacial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Diferents maneres d'ocupar el territori* in *Papers*, n°36, mai 2002.- pp.9-24

Pareja Eastaway (Montserrat), San Martín Varo (Ignacio), *The tenure imbalance in Spain : the need for social housing policy* in *Urban Studies*, vol.39, n°2, avril 2002. - pp.283-295

Subra De Bieusses (Pierre), *La répartition des compétences en matière d'habitat en Espagne*, intervention orale, Paris : GIS Socio-économie de l'habitat, 2002

Institut d'Estudis Regionals i metropolitans de Barcelona, *Survey of the Region of Barcelona 2000. General Report. English text*, Barcelone : Institut d'Estudis Regionals i metropolitans, 2001

Jalabert (Guy), *Barcelone, entre Catalogne et Europe*, pp.187-204, in *Portraits de grandes villes : société, pouvoirs, territoires*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2001

Pareja (Montserrat), Tapada (Teresa), *Urban renewal planning in Barcelona : what can we learn from experience?* In *European spatial research policy*, vol. 8, no 2, 2001.- pp. 39-53

Pareja Eastaway (Montserrat) et Tapada Bertelli (Teresa), *Analysing images of the city centre of Barcelona : colourful visions from different actors*, ronéotypé, 2001

Vazquez Montalban (Manuel), *Barcelones*, le Seuil, Paris, 2001.

Aramburu (M), "Barcelona versus 2004" en *Vivienda e Inmigración OFRIM/Suplementos-7*, Dirección General de Servicios Sociales. Consejería de Servicios Sociales. Comunidad de Madrid, 2000.

Calavita-Ferrer (Amador), *Citizens movements*, in *Journal of Urban History*, vol. 26, n°6, Septembre 2000. -pp.793-807

Aguilar (Manuel), Laparra (Miguel), *La diversité des expériences espagnoles*, pp. 223-254, in *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences de revenus minimum*, sous la direction de Serge Paugam, Paris : la Documentation française, 1999

Ajuntament de Barcelona, *Barcelona societat /9. Monograph ciutat vella*, Barcelone : Ajuntament de Barcelona, 1999

Pareja Eastaway (Montserrat), San Martín (Ignacio), *General trends in financing social housing in Spain* in *Urban studies*, vol. 36, n°4 , avril 1999. - pp.699-714

Rodriguès Malta (Rachel), *Villes d'Espagne en régénération urbaine. Les exemples de*



Barcelone, Bilbao et Madrid in *Annales de géographie*, no 608, juill.-août 1999.- pp. 397-419

Sokoloff (Béatrice), *Barcelone ou comment refaire une ville*, Montréal : Les Presses Universitaires de Montréal, 1999

Fribourg (Anne-Marie), *Les politiques du logement en Europe* in *2001 Plus*, no 44, fév. 1998.- 58 p.

Barcelone. La deuxième renaissance in *Projet urbain*, no 14, sept. 1998.- 27 p.

André (Jean-Louis) et del Moral (Jean-Marie), *Barcelone. La Catalane*, édition du Chêne, 1996

Massot (André), *Le logement en Espagne et en France*, in *Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF*, n°13, décembre 1995. – pp. 2-6

Logement et différenciations sociales dans les villes européennes = housing and social differentiation in European cities in *Espace populations sociétés*, n° 1, 1986.- pp.12-136

Pla estratègic metropolità de Barcelona, 1r Pla estratègic metropolità de Barcelona, Barcelone : Pla estratègic metropolità de Barcelona, (non daté)

Liste des principaux sites web utilisés

www.bcn.es, site de la Mairie de Barcelone

www.gencat.net, site de la Communauté autonome de Catalogne

www.amb.es, site de l'aire métropolitaine de Barcelone

www.bcn2000.es, site du plan stratégique de l'aire métropolitaine de Barcelone

www.idescat.net, site de l'institut d'études statistiques

www.campus.uab.es/ermb, site de l'institut d'études régionales de l'aire métropolitaine,

www.fbofill.org, site de la Fondation Jaume Bofill

www.uab.es, site de l'université autonome de Barcelone

www.restate.geog.uu.nl, site du programme de recherche RESTATE.



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>