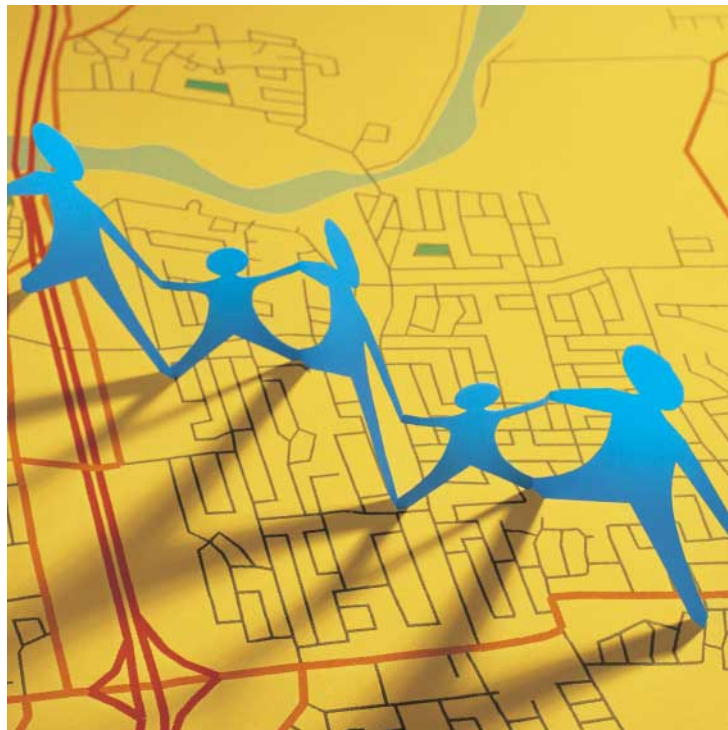


Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine

Marie-Hélène BACQUÉ, Gérard DIVAY, Damaris ROSE,
Anne-Marie SÉGUIN et Gilles SÉNÉCAL

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

INRS



Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine

Marie-Hélène BACQUÉ, Gérard DIVAY, Damaris ROSE,
Anne-Marie SÉGUIN et Gilles SÉNÉCAL

RAPPORT FINAL

Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

3 mars 2003

Responsabilité scientifique : Gérard Divay
gerard.divay@inrs-ucs.quebec.ca
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société
3465, rue Durocher
Montréal (Québec) H2X 2C6

Diffusion :
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société
3465, rue Durocher
Montréal H2X 2C6

Téléphone : (514) 499-4000
Télécopieur : (514) 499-4065

ISBN : 2-89575-043-2
Dépôt légal : 3^e trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
© Tous droits réservés

TABLE DES MATIÈRES

Liste des sigles et des acronymes utilisés	v
Sommaire.....	vii
Introduction.....	1
États-Unis - CDBG	3
1 <i>Community Development Block Grant</i>.....	3
1.1 Présentation générale.....	3
1.2 Admissibilité au programme	4
1.3 Les secteurs d'intervention.....	4
1.4 Les moyens : montages financiers locaux	6
1.5 Les modes d'intervention (organisation de l'action)	7
1.6 Diversité des stratégies locales	8
1.7 Importance financière du CDBG.....	10
1.8 Les résultats	10
États-Unis - EZ	13
2 Les <i>empowerment zones</i> : le cas de Boston.....	13
2.1 La justification du programme et l'énoncé des objectifs officiels.....	13
2.2 La détermination des choix des zones d'intervention.....	14
2.3 Les objets d'intervention	15
2.4 Budget	16
2.5 Gestion de l' <i>Empowerment zone</i> et participation des habitants	16
2.6 Évaluation	18
Europe – <i>Urban</i>.....	23
3 Présentation générale.....	25
ANGLETERRE.....	29
4 Mise en contexte	29
5 La <i>Neighbourhood Renewal Strategy</i> : processus d'élaboration et objectifs généraux.....	31
6 Choix des zones prioritaires	31
7 Programmes et mesures.....	34

8 Financement	38
9 Organisation de la mise en œuvre	39
9.1 Les intervenants.....	39
9.2 La collaboration entre les intervenants	41
10 Apprentissage collectif	45
11 Résultats	47
12 Annexe. Méthodologie. Ciblage des zones	48
12.1 La détermination des choix des aires géographiques d'intervention : la centralité des indices de défavorisation.....	48
12.2 Le ciblage géographique des quartiers et « poches » dans le cadre de la <i>Local Neighbourhood Renewal Strategy</i>	54
Liste des compléments.....	55
France.....	65
13 Politique de la ville - contrats-ville en France	65
13.1 La politique de la ville, une politique de discrimination positive en direction des territoires défavorisés	65
13.2 Les choix des sites : une négociation	66
13.3 Dispositif institutionnel, partenarial et financier	71
13.4 Financement.....	73
13.5 Évaluation	74
13.6 La participation	76
Allemagne	81
14 Le programme <i>Soziale Stadt</i> et les jurys de quartier à Berlin	81
14.1 Le programme <i>Soziale Stadt</i> , un programme fédéral, mis en place à l'initiative des länder ...	81
14.2 Énoncé des principes et objectifs	82
14.3 La détermination des choix des zones d'intervention	82
14.4 Le management de quartier : dispositif institutionnel, partenarial et financier	84
14.5 Des dispositifs participatifs innovants, les jurys de quartier	86
14.6 Évaluation	89
Synthèse.....	91
Post-scriptum.....	102

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES UTILISÉS

(UK) SEU	(United Kingdom) Social Exclusion Unit
NSNR	National Strategy for Neighbourhood Renewal
LNRS	Local Neighbourhood Renewal Strategy
(UK) DETR	United Kingdom, Department of Environment, Transport and the Regions
(UK) DTLGR	United Kingdom, Department of Transport, Local Government and the Regions
NRF	Neighbourhood Renewal Fund
NRU	Neighbourhood Renewal Unit
ODPM	Office of the Deputy Prime Minister
ID2000	Indices of Deprivation 2000
LPSA	Local Public Service Agreement
LSP	Local Strategic Partnership
SRB	Single Regeneration Budget
ABI	Area Based Initiatives

APERÇU SUR LES POLITIQUES DE REVITALISATION URBAINE

États-Unis

Europe : Allemagne, France, Angleterre

Ce document présente un aperçu des politiques de revitalisation urbaine dans quatre pays. Il examine les programmes qui les composent et leurs modalités de mise en œuvre locale. Cet aperçu ne peut qu'être sommaire, car il est rédigé à partir des informations existantes et porte sur les politiques dans leur état actuel seulement. Une compréhension plus complète supposerait leur mise en perspective historique; les mesures actuelles dépendant tout autant de l'évolution des situations que des leçons tirées des expériences antérieures.

Les politiques et programmes examinés sont le Community Development Block Grant (CDBG) et l'Empowerment Zone pour les États-Unis, le programme Urban II de la Commission européenne, la Soziale Stadt en Allemagne, la politique de la ville en France, la Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre, au Royaume-Uni. Pour illustrer leur mise en œuvre locale, l'information disponible a été synthétisée pour quelques villes, notamment Berlin, Boston, Lyon et Saint-Denis, Bristol et le *borough* de Camden à Londres. Ce simple coup d'œil suffit pour montrer que les mêmes politiques et les mêmes programmes nationaux, quelle que soit la clarté de leur encadrement, supportent des initiatives locales très variées, y compris entre divers quartiers d'une même grande agglomération.

Ces politiques et programmes ont plusieurs points en commun, bien que leurs modalités particulières de mise en œuvre diffèrent selon les contextes institutionnels et socio-économiques.

Tout d'abord, ils visent tous la revitalisation urbaine des quartiers les plus défavorisés. Certes les termes utilisés pour leur désignation varient : renouvellement urbain, rénovation urbaine, régénération urbaine..., avec chacun leur charge de conceptions et d'expériences plus ou moins différentes. Mais ils partent tous du constat que pour le bien-être de la ville, les populations pauvres concentrées dans certaines zones ne peuvent être abandonnées à leur sort. Plusieurs de ces programmes ont d'ailleurs été, à l'origine, déclenchés en réponse à des situations de désordre social urbain. Ils cherchent tous à traiter la question de la pauvreté urbaine en utilisant des stratégies plus ou moins explicites et variées : la diluer spatialement (recherche d'une plus grande mixité sociale); la diminuer (effort pour intensifier la réinsertion sur le marché de l'emploi); en atténuer les effets (réduction des inégalités dans la distribution des services publics et plus généralement des bénéfices urbains). L'ambition est qu'après intervention, ces quartiers reprennent des airs de normalité sociale et urbaine et contrastent moins avec le reste de l'agglomération ou du pays. L'objectif général de la politique anglaise condense bien cette ambition en souhaitant que « d'ici 10 à 20 ans aucun citoyen ne soit désavantagé du fait de l'endroit où il vit ».

Au-delà des présentations parfois à caractère incantatoire, les politiques essaient de trouver des compromis opératoires et pragmatiques dans une série de dilemmes sur plusieurs plans : approche globale, choix des zones d'intervention, financement, organisation de la mise en œuvre, évaluation des résultats.

Des programmes d'exception ou des objectifs spécifiques insérés dans le cadre des politiques sectorielles courantes?

Les politiques conviennent que la revitalisation des quartiers défavorisés passe par une action multisectorielle, « transversale ». Des améliorations doivent être apportées simultanément sur plusieurs plans pour produire des effets rapides et supposément durables : cadre physique (état des bâtiments, des infrastructures, des équipements, du mobilier urbain, de l'environnement); emploi et employabilité (disponibilité des emplois locaux ou accessibles pour les clientèles visées, niveau de formation, performance scolaire, activités commerciales); santé (prévalence des maladies, espérance et habitudes de vie); sécurité (criminalité, conduites antisociales, sentiment d'insécurité). Dans cette

approche de nature holistique, les améliorations sur un plan sont censées renforcer les progrès sur les autres.

La politique de revitalisation essaie en conséquence de mobiliser toutes les politiques sectorielles et tous les services publics dans ces différents domaines. Certains programmes ont des dominantes claires : le CDBG sur le cadre physique, l'Empowerment Zone sur l'emploi, la NRS sur les services publics; mais tous reconnaissent que des actions doivent être entreprises sur ces différents plans. Mais alors, comment combiner efficacement toutes les contributions? Est-ce en mettant en place un programme d'exception couvrant tous les domaines ou en passant des commandes à tous les secteurs?

Les politiques examinées combinent les deux approches et se différencient surtout par le degré de précision des commandes passées aux administrations sectorielles. Les programmes spécifiques ont un caractère d'exception; ils sont de durée limitée, de trois à dix ans, et doivent en principe supporter des initiatives en dehors des activités courantes. Le CDBG est dans une classe à part par sa durée depuis 1974, par sa prévisibilité et sa flexibilité pour les municipalités. Les administrations sectorielles contribuent aux objectifs de la politique en mettant en place leurs propres programmes particuliers ou en acceptant de participer à des activités du programme de revitalisation. Parfois, la politique de revitalisation leur fixe des objectifs précis. L'exemple le plus probant à cet égard se trouve dans la politique anglaise avec la définition de résultats planchers minimum à atteindre (par exemple pour la performance scolaire).

D'ailleurs, autant la politique anglaise (avec le mainstreaming) que la politique française (avec le retour au droit commun) insiste sur le fait que les mesures spécifiques de revitalisation ne doivent pas se substituer aux activités courantes. Elles doivent seulement les compléter et les raviver temporairement. La collaboration intersectorielle qu'appellent les politiques de revitalisation se heurte cependant à toutes les contraintes et frictions que génèrent les logiques sectorielles différentes sur les plans politique, professionnel et organisationnel. Les programmes spécifiques de revitalisation ne peuvent être compris que dans l'ensemble des dispositifs sectoriels qu'ils cherchent à orienter.

Des microzones ou le territoire d'agglomération?

Le dilemme territorial est le suivant : pour réduire de façon durable les écarts entre les quartiers défavorisés et le reste de l'agglomération, faut-il concentrer les actions sur les zones les plus défavorisées ou doit-on plutôt agir sur les zones avant qu'elles ne se détériorent ou, plus globalement, sur les processus de défavorisation qui se déploient dans l'ensemble de l'agglomération métropolitaine?

Les politiques laissent transparaître le malaise qui résulte de leur choix très clair. Elles interviennent d'abord et avant tout sur les zones les plus défavorisées (appelées « quartiers sensibles » dans la politique française) parce qu'elles veulent supprimer au plus vite les manifestations les plus visibles de la pauvreté urbaine. Mais comme elles se donnent aussi pour objectif à long terme d'enrayer les processus responsables de la défavorisation, elles cherchent à englober leurs activités spatialement concentrées dans des approches visant une échelle plus grande.

Dans les programmes examinés, le choix des zones d'intervention résulte d'analyses statistiques (dont les plus sophistiquées et transparentes se trouvent en Angleterre) sur la distribution spatiale de la pauvreté, ainsi que de considérations politiques locales concernant les priorités et l'image d'une zone désignée. Les quartiers sélectionnés font effectivement partie des zones les plus défavorisées, mais toutes les zones défavorisées ne sont pas retenues. Dans les faits, il s'agit plutôt habituellement d'unités de voisinage de quelques milliers d'habitants que de quartiers administratifs à population plus grande, de microzones de quelques îlots et non de secteurs entiers de l'agglomération (les EZ entre 50 000 et 200 000 habitants font exception).

Cependant, les politiques insèrent de plus en plus cette action micro dans une vision d'ensemble du développement de la ville ou de l'agglomération en préconisant ou en imposant l'élaboration de stratégies globales (Consolidated Plan aux États-Unis, Community Strategy en Angleterre, contrat d'agglomération en France). Mais l'articulation entre les interventions micro et les intentions plus macro relève jusqu'à maintenant souvent de la pensée magique, car l'instrumentation pour agir sur les processus responsables de la défavorisation n'est guère développée.

Financement spécifique ou montage local de financements généraux?

L'option de financement découle en bonne partie des choix sur les deux plans précédents. Un programme d'exception dans de microzones appelle un financement spécifique. D'ailleurs, toutes les politiques de revitalisation comprennent un programme spécifique dont l'ampleur reste modeste à l'échelle des budgets nationaux ou même locaux.

L'aide du central (fédéral et/ou États) ne couvre qu'une partie des coûts des interventions; les collectivités locales doivent faire leur effort. Cette aide centrale se compose de subventions aux collectivités ou groupes locaux et d'incitatifs fiscaux pour les entreprises (la panoplie de ces incitatifs est la plus développée aux États-Unis). Elle est accordée selon des enveloppes pluriannuelles, avec des mécanismes de reddition de compte annuels. Elle couvre des investissements et des dépenses courantes.

L'aide centrale venant du programme de revitalisation peut souvent servir de contrepartie locale partielle dans les programmes sectoriels. Dépendamment de leur habileté combinatoire, les collectivités locales peuvent ainsi mobiliser des crédits nationaux plus ou moins importants dans différents programmes. Et d'ailleurs, certaines politiques projettent une image gonflée de leur importance budgétaire en englobant ces contributions sectorielles additionnelles; mais d'un point de vue comptable, les contributions financières spécifiques de l'État ne sont pas toujours faciles à établir. Dans certains cas (Royaume-Uni notamment), les budgets sectoriels peuvent être, indépendamment du programme spécifique de revitalisation, augmentés pour atteindre des objectifs généraux qui auront des retombées majeures pour les zones défavorisées.

Si l'objectif du programme spécifique est de financer des initiatives nouvelles, en supplément des activités régulières, le risque existe que l'apport budgétaire exceptionnel ne vienne dans les faits se substituer dans les zones d'intervention au financement régulier des services. La spatialisation des budgets courants qu'entreprennent certaines collectivités devrait permettre, en visualisant d'éventuelles substitutions, de prévenir ce risque, et surtout de constater si les services courants désavantagent les quartiers défavorisés ou réussissent à y atteindre des niveaux de qualité comparables au reste de la ville.

Une organisation de mise en œuvre en marge ou au sein des administrations régulières?

Ce dilemme comprend deux volets reliés : la mise en œuvre de la politique de revitalisation doit-elle mobiliser d'autres intervenants que les administrations? L'action administrative doit-elle être organisée au sein des structures régulières ou en dehors?

À la première question, les politiques répondent toutes par l'affirmative et imposent aux collectivités locales des exigences d'ouverture à la participation de la communauté, de manière plus impérative en Angleterre qu'aux États-Unis et surtout qu'en France. Toutes les composantes de la société locale sont sollicitées : individus, associations, entreprises, groupes religieux. Dans des proportions variables selon les programmes, les membres de la société civile peuvent participer au pilotage général du programme ou à la gestion de certaines parties des fonds spéciaux, le cas échéant au sein d'instances ad hoc. Ils peuvent aussi exprimer leur point de vue au cours des nombreuses consultations, souvent imposées centralement. Surtout, on leur demande de prendre des initiatives, d'organiser des activités particulières qui faciliteront l'atteinte des objectifs et bâtiront un sentiment de pouvoir de la communauté locale sur son destin. Des volets spécifiques de financement sont prévus parfois pour encourager la participation et de manière générale pour soutenir les initiatives.

À la deuxième question, les réponses organisationnelles sont plus variées, notamment en fonction du degré de participation de la société civile et de la taille de la ville. Néanmoins, un modèle (pas unique) se dégage dans les grandes villes, notamment en raison de l'échelle micro-locale des interventions bien inférieure à celle de l'organisation normale des services.

Les opérations de mise en œuvre sont confiées à une équipe spéciale, souvent composée de contractuels, qui fonctionne en marge des services municipaux. Elle a pour mandat principal la réalisation des activités spécifiques et la mobilisation locale. Elle s'occupe aussi de la coordination, ou du moins de la concertation, des unités administratives des divers paliers de gouvernement qui sont susceptibles d'intervenir dans la micro-zone d'intervention. La performance de telles équipes

dépend alors autant du type de lien qu'elles réussissent à mettre en place avec les services publics réguliers que de leur connexion avec le niveau politique municipal et de l'appui des groupes de leur milieu. Comme programme d'exception, la revitalisation urbaine reste habituellement sous pilotage politique municipal assez direct. Les relations entre administrations, surtout de niveaux différents, prennent souvent une allure contractuelle.

Une évaluation sur les résultats ponctuels ou sur les effets urbains de long terme?

Tous les programmes ont une composante évaluation explicite assez développée. Il ne s'agit pas seulement de faire un suivi de « contrat », de rendre compte des activités en fonction des objectifs convenus entre partenaires. Des activités d'évaluation périodique plus approfondie sont donc prévues au budget initial. On cherche à repérer les interventions les plus efficaces, les « bonnes pratiques », et à montrer les résultats obtenus sur les différents plans.

Les programmes examinés se concentrent sur certaines zones et sont en partie conçus comme des expérimentations pour trouver des façons de les traiter qui puissent être généralisées à l'ensemble des quartiers défavorisés. Le « comment » fait donc l'objet de préoccupations spécifiques, avec des recherches sur les modalités de mise en œuvre et avec des efforts de formation de tous les intervenants, notamment au sein de réseaux d'échange.

Dans cette perspective, l'analyse des résultats effectivement obtenus prend une place centrale. Les évaluations existantes sur les programmes les moins récents tendent à montrer que c'est la concentration des moyens sur de petites zones qui donne les résultats les plus significatifs, surtout en ce qui concerne la qualité physique du milieu.

Mais les évaluations ne donnent guère d'indications sur l'enjeu central des politiques de revitalisation : les interventions permettent-elles vraiment d'influencer les processus qui génèrent une concentration de la pauvreté et des conditions plus défavorables dans certains quartiers? Pour répondre à une telle question, une évaluation pertinente prendrait en considération l'évolution relative de chacun des quartiers de l'agglomération; mais ce n'est pas encore le cas. Cette lacune pointe vers la principale faiblesse des politiques examinées, la vision encore trop floue des liens entre les interventions micro-locales et les dynamiques d'agglomération. En effet, une intervention publique à forte dose sur certaines petites zones ne peut sans doute avoir d'effets durables que dans le cadre d'une politique d'accompagnement de l'évolution de tous les quartiers.

INTRODUCTION

La Ville de Montréal a demandé à une équipe de l'INRS Urbanisation, Culture et Société de présenter de manière succincte les politiques et programmes de revitalisation urbaine existants dans quelques pays et de dégager, par une comparaison synthétique, les grandes questions de conception et de mise en œuvre d'une telle politique sur le plan municipal.

La revitalisation urbaine pour fin de ce rapport couvre les mesures gouvernementales qui visent l'amélioration des quartiers défavorisés. Les politiques et programmes retenus partagent cet objectif général; ce sont :

- aux États-Unis, le Community Development Block Grant Program (CDBG) et l'Empowerment Zone (EZ);
- dans la Communauté européenne, le programme URBAN II;
- en Allemagne, la Soziale Stadt;
- en France, la Politique de la Ville et les contrats de ville;
- au Royaume-Uni, particulièrement l'Angleterre, la Neighbourhood Renewal Strategy.

Afin d'éclairer les questions relatives à la mise en œuvre locale, les expériences de quelques villes devaient être présentées. Les villes retenues ont été Boston aux États-Unis; en Angleterre, Bristol et l'arrondissement de Camden à Londres; en France, Saint-Denis et Lyon; en Allemagne, Berlin.

Compte tenu de l'ampleur et des délais de l'étude, ce survol des politiques de revitalisation s'inspire uniquement de l'information existante facilement disponible, documents officiels ou rapports d'analyse¹.

D'emblée, les limites d'un tel exercice doivent être soulignées. La mise en contexte historique et nationale de chaque politique n'a pas pu être développée alors qu'elle est indispensable pour comprendre pleinement les paramètres d'une politique. En effet, ceux-ci ne résultent pas seulement de modifications dans les situations urbaines et des ajustements conséquents dans les réponses gouvernementales, ils proviennent aussi des leçons qui sont tirées des expériences antérieures et du marquage que chaque gouvernement tient à faire par rapport à ses prédécesseurs.

En outre, chacune des politiques examinées n'a pu être resituée précisément dans l'ensemble des politiques gouvernementales dans lesquelles elle s'insère. Ainsi, les différences dans les approches nationales en sont un peu gommées et la portée même d'une politique peut ne pas toujours être saisie adéquatement dans sa complémentarité par rapport aux différentes politiques sectorielles.

La présentation de chaque politique nationale suit un même canevas qui est plus ou moins rempli selon les informations aisément disponibles :

- l'énoncé des objectifs officiels;
- la détermination des choix des zones d'intervention;
- les objets d'intervention : liste des secteurs et des mesures spécifiques à la politique;
- les moyens d'intervention;
- les sources de financement;
- les modes d'intervention : organisation de l'action et rôle des divers intervenants;
- le suivi des interventions et les résultats.

À la fin des présentations nationales, un chapitre synthèse tente de dégager les grandes problématiques communes.

¹ Pour le cas de Lyon cependant, quelques entrevues ont été réalisées.

1 COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT

1.1 Présentation générale

Le programme Community Development Block Grant (CDBG) est un programme parapluie qui a eu une énorme influence sur la revitalisation des quartiers anciens des villes américaines et plus particulièrement sur la réhabilitation de l'habitat. Il est d'abord et avant tout un programme qui vise la réhabilitation physique des quartiers. Il est d'ailleurs présenté comme « *a bricks and mortar program* » ainsi que comme « *a neighbourhood program* » (Urban Institute, 1995, p. iv et viii).

Le CDBG a déjà 28 ans de réalisations locales à son actif. Il a pris la relève des grands programmes de rénovation urbaine des années 1950 et 1960, puis du Model Cities Program. En 1974, différents programmes sectoriels du Housing and Urban Development (HUD) touchant la rénovation urbaine et fortement normés sont fusionnés, à la satisfaction des intervenants locaux. Le nouveau programme offre aux communautés locales la possibilité d'obtenir des fonds fédéraux pour réaliser diverses activités selon leurs propres priorités. Sa principale caractéristique est sa flexibilité. Compte tenu de l'ampleur et de la variété des objectifs poursuivis et de la discrétion locale dans l'affectation des fonds, le programme CDBG recouvre en fait une multitude de programmes locaux.

Le programme s'adresse à des municipalités connaissant des problèmes de pauvreté et de ralentissement économique, du moins ayant une ou plusieurs portions de leur territoire (quartiers, unités de voisinage, ensembles résidentiels) pouvant être considérées comme en grande difficulté voire en déshérence, qualifiées de *distressed communities* dans les documents du HUD. L'objectif central du programme est de réhabiliter ces secteurs en crise, à faible niveau de croissance ou simplement pauvres, en attribuant des aides pour l'amélioration du cadre physique et de la qualité de vie.

Les projets doivent rencontrer les conditions suivantes :

- soutenir des activités qui bénéficient directement aux personnes ayant un revenu faible ou modéré;
- éliminer les espaces urbains en grande difficulté, pauvres ou dégradés (*slums ou blight*);
- et, enfin, rencontrer les besoins urgents des quartiers ou des communautés.

Contrairement à la plupart des programmes pour lesquels les fonds sont alloués sur la base de concours, le CDBG fonctionne, notamment dans le cas des grandes villes, sur le principe de l'*entitlement* : toute municipalité qui respecte certains critères y a automatiquement droit, en fonction des disponibilités budgétaires, ce qui permet une flexibilité maximale dans l'identification et la résolution des problèmes jugés prioritaires sur le plan local. Le CDBG est l'un des programmes de l'arsenal des interventions gouvernementales de la lutte à la pauvreté et, par ricochet, au chômage. Il intègre des finalités de développement économique à des objectifs de revitalisation urbaine, notamment la réhabilitation d'infrastructure, le logement social et abordable, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la sécurité des personnes.

Le programme fait donc une partie d'un ensemble d'actions consolidées (Consolidated Planning Process) qui comprend la planification stratégique du développement des quartiers et du développement urbain, dans une perspective de long terme, incluant les plans locaux de développement par quartier. Ces plans consolidés, préparés par l'administration municipale, présentent un état de la situation, identifient les enjeux, énoncent les objectifs, préparent les plans d'urbanisme et de transport pour l'ensemble du territoire et ébauchent des stratégies, notamment de financement, en prévoyant l'utilisation des autres programmes fédéraux tels que le CDBG, comme

HOME, l'Emergency Shelter Grants (ESG) et le Housing Opportunities for Persons with AIDS (HOPWA). Il vient compléter d'autres interventions ou programmes du département des programmes de développement communautaire du HUD, notamment les prêts garantis en faveur du développement économique (section 108), l'Empowerment Zone/Enterprise Communities, le Community Builders (U.S. Department of Housing and Urban Development, *Strategic plan* FY 2000-FY 2006, p. 65).

1.2 Admissibilité au programme

Les projets locaux sont admissibles :

- s'ils bénéficient aux personnes à revenu faible et modéré, car 70 % des montants utilisés par la municipalité doivent aller à ces groupes;
- s'ils favorisent l'élimination de l'habitat insalubre ou empêchent la détérioration physique; s'ils répondent à des besoins urgents de la communauté, en termes de santé ou de bien-être, par exemple atténuer l'impact d'une fermeture d'usine sur les conditions immédiates de logement.

La détermination des choix des zones d'intervention et leur relation avec d'autres stratégies de développement sont laissées aux bons soins des administrations locales.

Deux formules sont utilisées pour mesurer le degré de déshérence d'une communauté ou, autrement dit, son niveau de difficulté (*community distress*), soit en fonction du poids de la pauvreté (plus de 50 % de la population de la zone est considérée comme telle) ou selon l'âge du bâti (plus de 50 % des logements furent construits avant 1945) (Urban Institute, 1995, p. 2-7-8). Les groupes-cibles de revenu sont définis de manière relative par rapport aux caractéristiques des communautés locales. Le revenu de la famille pauvre ne doit pas dépasser 50 % du revenu familial médian de la région métropolitaine et celui de la famille à revenu modeste, 80 %. Le programme sert aussi à financer quelques interventions particulières, comme le logement pour les autochtones. Les fonds sont alloués en fonction du degré de déshérence de la municipalité. La municipalité utilise la plus avantageuse de deux formules ou indices combinant diverses variables : la première utilise la pauvreté (poids de 50 %), la population et le pourcentage de logements surpeuplés; la seconde, la pauvreté (poids de 30 %), la croissance de la population et la part des logements construits avant 1945. Les fonds ainsi répartis vont en grande partie effectivement là où les besoins sont les plus grands : en 1992, 50 % de l'argent est allé aux 20 % des communautés dont l'indice de détresse (*distress index*) était le plus élevé.

Les villes de plus d'un million d'habitants ont reçu, en moyenne, en 1990, 45 millions chacune.

Deux groupes de communautés locales peuvent bénéficier du programme. Les municipalités automatiquement éligibles (*entitlement communities*) sont les principales bénéficiaires. Il s'agit des villes centrales des régions métropolitaines de recensement, de banlieues de plus de 50 000 habitants, de comtés urbains de plus de 20 000 habitants. Soixante-dix pour cent des fonds du programme leur sont destinés. En 1992, elles étaient au nombre de 889 dont 58 % de villes centrales. D'autres localités peuvent faire une demande dans le cadre d'un programme fédéral destiné aux États.

1.3 Les secteurs d'intervention

Les communautés ou territoires doivent déterminer leurs propres priorités en tenant compte des objectifs du programme et des disponibilités de financement. Les activités ciblées par le programme sont l'acquisition de propriétés, la relocalisation de personnes et la démolition d'édifices, la réhabilitation de secteurs résidentiels, la construction d'équipements et l'amélioration de la desserte de services, l'assistance afin de permettre aux entreprises du secteur privé de participer au développement économique, de soutenir l'emploi et l'implantation d'entreprises et de commerces (voir tableau). Au cours des ans, de nouvelles activités ont été considérées comme éligibles, favorisant l'introduction de nouvelles problématiques, comme le logement équitable, l'utilisation de lots vacants pour le jardinage urbain communautaire, mais pour l'essentiel, les fonds sont orientés

vers des interventions concrètes permettant l'amélioration du cadre physique des zones dégradées et pauvres.

ACTIVITÉS ÉLIGIBLES AU CDBG	
Logement	- Réhabilitation de logements existants (publics et privés) - Nouvelles constructions - Mise en application du code du bâtiment - Assistance hypothécaire - Habitation équitable - Condamnation de bâtiments et démolition
Utilisation du sol	- Nettoyage de lots vacants - Aide à la remise en marché de lots vacants - Jardinage urbain sur les lots vacants
Développement économique	- Assistance technique - Prêt aux petites entreprises - Aide à la rénovation des commerces (rénovation des façades et design) - Amélioration de l'image des commerces et du paysage des artères commerciales - Amélioration des installations
Équipements et infrastructures urbaines	- Transport - Aqueduc, égout, drainage et bassin de rétention - Amélioration des chaussées, des trottoirs et de l'éclairage de rue - Parc, piscine et lieux de récréation - Centre de services (santé, emploi, services sociaux) - Plantation d'arbres de rue
Services publics	- Sécurité et prévention du crime - Santé et santé mentale - Sécurité alimentaire - Services aux personnes âgées - Services aux jeunes - Services aux sans-abri - Employabilité - Éducation et tutorat - Garderie

Source : City of Cleveland, 2002, Block Grant Fact Sheet,
<http://www.city.cleveland.oh.us/government/departments/commdev/cdblockgrantprog.html#departmentofcommunitydevelopment>

Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que le HUD cherche à intervenir de manière globale et considère la vitalité économique, c'est-à-dire l'accessibilité à l'emploi, comme l'un de ses objectifs stratégiques². Il part du principe que la revitalisation économique et la création d'emplois s'avèrent des mesures essentielles dans la lutte à l'insécurité, aux usages des drogues et à la délinquance. Les quartiers en crise ne connaissent pas, en effet, que des problèmes de logement. Ainsi, le croisement de fonds du CDBG et des projets de réhabilitation de logements ou de brownfields permet de lier les conditions de l'habitat aux aspects économiques et urbains du projet de développement. La planification intégrée du développement économique et du développement urbain va donc de pair avec les efforts pour répondre aux besoins en matière de logement. De telles initiatives, à l'intérieur d'aires géographiques ciblées, en crise, permettent de consolider l'aide aux personnes à très bas revenus en intervenant sur plusieurs aspects de leur vie.

² HUD (2000), *FY 2000-FY 2006 Strategic Plan*, p. 65-69.

Le programme identifie comme bénéfiques et retombées possibles :

- la création d'emplois;
- l'augmentation des revenus fiscaux;
- le développement de nouvelles « opportunités » d'affaire;
- la relance des espaces urbains centraux et le fléchissement de l'étalement;
- l'accès à des espaces urbains de qualité et bien pourvus en infrastructures;
- l'accroissement des revenus sur des sites sous-utilisés ou dégradés;
- l'amélioration de la qualité de vie;
- la gestion communautaire et l'intendance locale;
- la prévention ou l'élimination des taudis ³.

Globalement, le programme est utilisé pour cinq grandes catégories d'activités. En 1990, la répartition des fonds était la suivante : Logement : 38 %; Équipements publics : 22 %; Administration : 14 %; Développement économique : 12 %; Services publics : 9 %; Acquisition et démolition : 6 %. Pour le logement, le programme permet surtout d'aider la rénovation par les propriétaires occupants (52 % des fonds), mais aussi pour les logements publics (29 %); il facilite aussi l'application des codes du logement et, dans une faible mesure (4 %), la construction. Dans la catégorie des équipements publics, le transport vient en premier lieu (avec des interventions sur les rues principalement) puis, différents types de centres communautaires. L'aide au développement économique couvre des activités très diverses destinées à créer ou maintenir des emplois pour les personnes à faibles revenus, à revitaliser des artères commerciales, à encourager la création de nouvelles entreprises. Elle finance surtout les bâtiments (démolition, rénovation, construction), mais elle est aussi utilisée pour l'achat d'équipement.

1.4 Les moyens : montages financiers locaux

Le financement des projets peut cumuler différents fonds ou types d'aide gérés par le HUD, soit des subventions du CDBG, des garanties de prêts de la section 108, des subventions BEDI (Brownfield Economic Development Initiative) ou EDI (Economic Development Initiative), ou encore Empowerment Zone et Entreprise Communities. Le Community Reinvestment Act (CRA) encourage depuis 1977 les prêteurs et bailleurs de fonds à intervenir dans des espaces urbains en difficulté pour les personnes à revenus modestes (*low and moderate income persons*). Dans le même ordre d'idées, les Business Improvement Districts (BID) cherchent à revaloriser des zones commerciales en utilisant une sorte de taxe d'association afin de défrayer les coûts des améliorations du cadre bâti et des aménités urbaines ⁴. Des fonds issus de plusieurs agences et départements sont ainsi mobilisés pour revitaliser ces secteurs. Les fonds sont utilisés par les différents ordres de pouvoir – État, municipalités, comtés – selon leurs priorités pour autant qu'elles respectent les objectifs globaux du programme.

Le CDBG sert ainsi souvent de levier pour compléter d'autres programmes ou actions conjointes. D'autres programmes visent aussi le développement économique local des quartiers pauvres, soit Empowerment Zone (EZ) et Entreprise Community Initiative (ECI), Community Empowerment Zone (CEZ) et le BEDI Brownfield.

Aux États-Unis, les institutions bancaires sont appelées à contribuer au financement des programmes nationaux, dont ceux administrés par le HUD, notamment CDBG, participant ainsi aux structures partenariales qui oeuvrent, à l'échelle des municipalités et des quartiers, pour le

³ HUD, (2000), *Financing brownfields redevelopment*.

⁴ Partners for Livable Communities, 2000, chapitre 8.

développement du logement abordable, l'accessibilité à la propriété et la revitalisation de l'habitat ⁵. Elles peuvent envisager d'acquérir des propriétés immobilières, de construire ou de réhabiliter des aménagements ou des équipements publics, de remettre des propriétés résidentielles en bon état, d'assister les ménages dans leur mise de fond, de couvrir 20 % des coûts administratifs des projets, de fournir de nouveaux services publics, d'investir dans des projets en développement économique local. Les institutions financières peuvent aussi offrir des services adaptés aux groupes subventionnés dans l'optique d'entreprendre des activités en développement économique local.

Les « communautés » et États ont l'obligation de dépenser 70 % du montant alloué pour financer des activités qui vont servir directement aux intérêts des personnes à faible revenu. Le reste des dépenses doit être réservé aux initiatives qui visent l'amélioration des conditions des quartiers en détresse et des secteurs délabrés, et qui répondent à des besoins urgents et ponctuels.

Les groupes subventionnés peuvent déposer leur fond CDBG dans un compte bancaire et créer un fond de réhabilitation de propriétés privées.

1.5 Les modes d'intervention (organisation de l'action)

Le programme identifie deux grandes approches, celle dite de quartier qui soutient le *neighbourhood development* ou le *neighbourhood conservation*, selon l'état de crise ou de conservation du quartier. Les quartiers dégradés ou en déclin reçoivent ainsi des aides pour la démolition, l'acquisition ou la réhabilitation de logements et ce, de concert avec un ensemble d'autres mesures susceptibles d'améliorer les conditions globales d'existence des résidents. L'autre approche est municipale (*citywide*), permettant de déployer une vision à l'échelle de la ville, avec une coordination des projets et des activités, dans une perspective de planification plus globale. Ces deux approches se ressemblent puisque les interventions municipales, réalisées à l'échelle de la ville, s'insèrent dans la vie des quartiers et trouvent une grande résonance chez les organismes locaux actifs dans le développement communautaire et, réciproquement, les actions locales demeurent soumises aux orientations municipales.

En fait, l'approche *citywide* se rapporte aux responsabilités dévolues au pouvoir municipal, soit l'élaboration du plan d'urbanisme et la détermination des affectations du sol, du plan de transport ainsi que l'allocation des ressources en infrastructures et autres équipements publics à l'échelle de la ville. La Ville de Cleveland a fixé, par exemple, dans son plan de développement (Citywide Plan) des objectifs globaux en matière de développement urbain et de revitalisation des quartiers (Cleveland, 2002). Par la suite, ces objectifs se déclineront dans des plans par quartier, sous une forme adaptée aux besoins locaux et en fonction des priorités fixées de concert avec les organismes locaux chargés du développement et de la revitalisation. D'autres activités prennent appui sur le pouvoir municipal, notamment la coordination des fonds et des programmes, la gestion de l'information, notamment des banques de données sur le logement et les espaces vacants, ainsi que le soutien aux plans de développement locaux.

Le programme est généralement administré au niveau local par une agence centrale qui délègue une partie plus ou moins importante de la livraison de programmes à d'autres acteurs, notamment des organismes sans but lucratif. Ces derniers géraient, en 1989, 17 % des fonds du programme qui constitue souvent une part importante de leur viabilité financière. La dynamique politique locale, en particulier l'influence des conseillers municipaux, joue beaucoup sur la distribution spatiale des fonds et les possibilités de prioriser et concentrer les interventions. Le programme aurait permis de développer la capacité de prise en charge locale des problèmes (*capacity building*) et de susciter dans certains cas un fort engagement du milieu, même si en général les efforts de planification sont restés peu efficaces. L'approche de tous ces programmes est partenariale et locale, c'est-à-dire que l'on tend à réunir tous les acteurs locaux susceptibles d'exercer une influence sur le secteur visé.

L'application des politiques municipales demeure, en effet, soumise à l'action des organismes locaux et aux processus de planification et d'intervention associés à de « l'empowerment communautaire »

⁵ www.phil.frb.org/cca/capubs/natah.pdf

qui, généralement aux États-Unis, relèvent des Community Development Corporation (CDC). En ce sens, le niveau d'intervention privilégiée est clairement celui de la *community* ou du *neighborhood* et cette aire géographique constitue le repère pour réunir des leaders locaux, des organisations sans but lucratif, des fondations, des églises et des groupes qui, par la suite, recevront l'aide de professionnels, de consultants et de fonctionnaires quant aux aspects techniques⁶. Il faut aussi préciser que les termes du programme favorisent la concentration des ressources en des zones particulières, afin d'éviter l'éparpillement des interventions et de conjuguer sur une même zone bien délimitée toute une panoplie de mesures (Urban Institute, 1995, p. 4-30).

Le HUD préconise une certaine forme de participation des citoyens. Si la plupart des cas recensés par l'évaluation de 1995 (Urban Institute) n'ont pas inclus d'audiences publiques formelles, il reste que les projets financés par le CDBG font l'objet de séances d'information auprès du public, y recevant des demandes et suggestions des citoyens, menant à des rencontres d'information et de discussion et à la diffusion de rapports d'activités. Les citoyens ont eu finalement, dans le passé, une influence toute relative. Seuls 25 % des villes sous étude de l'Urban Institute ont permis aux citoyens de jouer un rôle significatif (Urban Institute, 1995, p. 6-12).

La mobilisation des acteurs privés et sans but lucratif est aussi de mise. Cela peut se faire par l'entremise d'agences de développement communautaire, d'organismes sans but lucratif ou d'organisations privées. Les formes de partenariat seraient multiples, mais doivent conduire à l'engagement de la communauté. Ainsi, en 1995, on estimait que pour chaque dollar CDBG alloué pour le logement, 2,30 dollars étaient investis par la communauté ou par d'autres agences gouvernementales.

Cependant, dans les faits, le mode de gestion du programme est nettement dominé par les décideurs locaux, en particulier les élus municipaux. Le système de décision revient en effet au pouvoir municipal, alors que le maire et les conseillers ainsi que les directeurs de services et d'agences municipales sont désignés comme très influents dans les processus de prise de décision. Il leur revient de désigner les priorités ainsi que les stratégies (Urban Institute, 1995). La municipalité peut déléguer la gestion des projets à des agences, qui peuvent être des structures formelles ou informelles, c'est-à-dire des organismes publics institués ou des organismes formés aux seules fins de la mise en oeuvre du projet et réunissant les acteurs clés du milieu. Dans tous les cas, il s'agit d'un organisme sans but lucratif. Ces organismes oeuvrent sur une micro-échelle et n'ont pas toujours les moyens de faire face à des situations d'une ampleur et d'une complexité telles que les moyens dont ils disposent paraissent dérisoires (Stoeker, 1997)⁷.

Le CDBG exige des demandeurs de fonds qu'ils soumettent un plan consolidé, lequel indique la juridiction qui gèrera les fonds, incluant les sources financières issues d'autres programmes (HOME, etc.). Le plan consolidé établit les règles de fonctionnement et précise une vision unifiée pour l'application commune de CDBG, HOME, ESG et HOPWA. Il identifie les stratégies pour atteindre les objectifs d'amélioration des conditions du logement, du cadre de vie et de développement économique.

Par ailleurs, pour assurer une complémentarité maximale entre programmes et développer des partenariats locaux, le HUD a constitué un groupe spécial d'employés, appelés *community builders*, qui jouent un rôle de guichet unique pour les clientèles.

1.6 Diversité des stratégies locales

La grande variété dans l'utilisation locale peut être illustrée par quatre cas, soit Saint-Louis, Newark et Seattle de manière sommaire ainsi que celui de Cleveland qui sera un peu plus fouillée. Les stratégies locales choisies sont très différentes.

⁶ Voir Vorms, B. *et al.* (2000).

⁷ Le débat sur le rôle et l'efficacité des CDC oppose justement les tenants d'une approche locale, voire micro, de l'empowerment communautaire à ceux qui préconisent une organisation à plus grande échelle organisée un peu comme un mouvement social (Voir *Journal of Urban Affairs*, 1997, 19, 1).

Saint-Louis, à la fin des années 1980, a opté pour une stratégie de concentration de ses efforts dans des quartiers ciblés : Opération ConServ (Concentrated Services) Program. Chaque quartier ConServ a un plan de développement, une corporation de développement résidentiel et les gestionnaires locaux des différents services se réunissent mensuellement. L'objectif principal est de retenir ou d'attirer les ménages à revenus modérés. Les résultats, conformes à l'objectif dans certains quartiers plus centraux, restent globalement mitigés.

Seattle a choisi une stratégie très différente : répartir les efforts dans l'ensemble de la ville; aucun quartier ne doit avoir plus de 30 % de logements aidés, de façon à maintenir la mixité des quartiers. Les fonds CDBG sont utilisés pour le logement et les services sociaux.

À la différence de Saint-Louis et de Seattle, Newark a concentré les fonds CDBG dans la réhabilitation et le redéveloppement physique de quartiers situés près du centre-ville : acquisition de terrains, démolition en appui à des redéveloppements privés et revitalisation de certaines artères commerciales.

Dans le cas de Cleveland, trois projets furent menés dans les années 1980 et 1990, ceux de West Glenville, d'Ohio City et de Buckeye, qui sont décrits comme en déshérence. On choisit l'approche par quartier, dans l'optique du développement local, identifiant des cibles précises, des quartiers pauvres et dégradés, afin de réhabiliter des logements, notamment ceux de personnes âgées. Le retour des classes moyennes et la revitalisation commerciale sont au cœur de l'énoncé des objectifs. Les quartiers ciblés se caractérisaient par des logements anciens et en mauvais état, la présence de lots vacants, la dépopulation et un déclin de l'activité commerciale. L'accent sera mis sur le cadre physique, la remise en état des chaussées de rue et des trottoirs ainsi que sur la revitalisation des artères commerciales qui traversent ces quartiers. La revitalisation de marchés publics ou de centres commerciaux y est décrite comme vitale pour la réussite des projets ainsi que l'amélioration de l'accès aux transports en commun. Dans West Glenville, une approche de type *urban renewal* a semblé primer, avec l'acquisition de terrains, des démolitions et de nouvelles constructions. Le cas d'Ohio City diffère dans la mesure où les objectifs étaient la réhabilitation de logements sociaux, menés avec l'aide de fonds fédéraux issus d'autres programmes, la réhabilitation d'infrastructures urbaines ainsi que le maintien de zones commerciales. La même recette s'appliqua à Buckeye, soit la réfection de rues et trottoirs, la réhabilitation de logements et le soutien à la revitalisation d'un centre commercial.

Les projets de la Ville de Cleveland seront assez bien évalués par l'Urban Institute (1995), en particulier parce qu'ils ont permis des investissements privés et qu'ils ont contribué globalement à l'amélioration des secteurs visés. L'évaluation du programme insistera, comme facteur de réussite, sur le fait de concentrer les interventions en un secteur bien délimité. Ainsi, le projet Buckeye n'aurait pas permis de changer complètement le paysage du quartier justement parce que les actions y ont été trop dispersées. Pour West Glenville, la réhabilitation est plus sensible sur les marges de la zone en difficulté que sur le centre qui serait resté peu touché par les efforts de réhabilitation. Pour les trois cas, l'évaluation de l'Urban Institute souligne que les moyens dont disposaient les organismes locaux paraissent insuffisants devant l'ampleur de la tâche.

Des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, il semble que la gestion des projets locaux soit sous la férule de groupes locaux réunis dans la Cleveland Neighborhoods Development Coalition (CNDC) qui fonctionnent, pour la plupart, sous le modèle des CDC. Elle reçoit deux millions de dollars américains, annuellement, afin de travailler à l'élaboration et à l'application des plans locaux de revitalisation. La CNDC travaille de concert avec le Department of Community Development de la municipalité de Cleveland, qui est, à la fois, le planificateur du développement urbain pour l'ensemble de la ville ainsi que le coordonnateur des interventions dans les quartiers. Celui-ci prête assistance aux groupes locaux. En ce qui a trait aux interventions qui touchent le cadre urbain et l'habitat, la City Planning Commission pourvoit aux questions de zonage, de design architectural, aux plans d'urbanisme de la ville, du centre-ville et des quartiers.

En 2002, la Ville de Cleveland poursuit les mêmes objectifs en utilisant, à peu de chose près, les mêmes moyens. L'acquisition et la réutilisation de lots vacants sont encore d'actualité. Leur inventaire dans un Landbank est l'un des moyens utilisés afin de remettre ces terrains sur le marché. Des plans de développement par secteur sont élaborés. La revitalisation des artères commerciales

en fait partie, de même que la réhabilitation de logements, ainsi qu'est mise de l'avant une politique d'accès à la propriété. Une politique de travaux axés sur l'amélioration de l'offre de parcs et espaces publics ainsi que sur le soutien des services sociaux destinés aux jeunes, aux personnes âgées, incluant des efforts en prévention du crime, en sécurité alimentaire et santé, demeurent les éléments clés de l'approche municipale. Les initiatives plus concrètes concernent le soutien du commerce au détail dans les quartiers, l'octroi de prêts garantis aux petites entreprises (à 75 % du taux de base), à la création de zones à incitatifs fiscaux pour les entreprises. De leur côté, les CDC cherchent à rééquilibrer les interventions publiques en faveur des communautés défavorisées et visent plus particulièrement les secteurs du logement et de l'aide aux petites entreprises. Enfin, si on reprend les trois quartiers ciblés par l'évaluation de l'Urban Institute en 1995, les groupes locaux y poursuivent sensiblement les mêmes objectifs de réhabilitation de logements, de soutien au commerce de quartier et d'aide aux petites entreprises. Le projet du quartier Glenville y apparaît toutefois légèrement plus ambitieux, en prévoyant l'achat et la revente d'édifices, le développement de centres commerciaux, l'embellissement et la rénovation d'artères commerciales ainsi que la construction d'un édifice à bureaux réservé au secteur médical (CNBO, 2002). Bref, les dernières années démontrent, pour cette municipalité, une grande continuité dans l'administration du programme

1.7 Importance financière du CDBG

L'enveloppe globale destinée aux municipalités reconnues sous le volet de l'*entitlement* a oscillé entre 2,6 milliards de dollars en 1975 et 3,4 milliards de dollars en 1992. En 2001, elle se maintient légèrement au-dessus du seuil des 3 milliards, soit 3,079, pour descendre à 3,038 milliards en 2002. Des villes comme Boston ou Cleveland ont pu recevoir, par le passé, notamment au début des années 1980, des subventions annuelles avoisinant les 80 millions de dollars. Depuis la fin des années 1990, elles sont davantage de l'ordre de 30 millions de dollars. Cleveland a reçu 30, 4 millions en 1999 et 30 millions en 2002. Comme l'enveloppe globale n'a pas connu de baisse aussi marquée, la seule explication plausible à l'effritement du soutien à chacune des villes est que le nombre des villes participantes a augmenté, alors que le budget du programme restait relativement stable.

1.8 Les résultats

Le programme a fait l'objet d'évaluation intensive, au début des années 1980 et ensuite au cours de la période de 1992 à 1995. Cette dernière évaluation a été réalisée par le Urban Institute, à partir des statistiques du programme, d'entrevues auprès des responsables et d'analyses approfondies de certaines villes⁸. Bref, elle conclut que le programme apparaît comme un exemple positif et durable d'efficacité globale d'une intervention fédérale très décentralisée, même si des lacunes de gestion apparaissent sur le plan local. L'évaluation de 1995 concluait que le programme avait permis à des municipalités d'intervenir dans des quartiers en déshérence qui, sans le CDBG, ne l'auraient pas fait. Un fort pourcentage des interventions touche l'amélioration des équipements et des infrastructures urbaines et la réhabilitation de logements. Le soutien au développement économique relevait aussi directement, pour ces quartiers ciblés, du programme. Il aurait permis, entre autres choses, d'agréger des actions qui seraient restées dispersées autrement. L'effet levier a aussi joué : des investissements privés et publics ont appuyé les projets financés par le CDBG. En somme, l'impact fut d'engager la revitalisation et la stabilisation des secteurs visés, même si le taux de pauvreté est resté généralement le même dans bien des communauté touchées.

Dans ses premières orientations, la nouvelle administration républicaine a d'ailleurs indiqué qu'elle entendait resserrer les contrôles sur les nombreux organismes qui interviennent dans la livraison des programmes. En fait, la version révisée du plan stratégique (2003-2008), bien que préliminaire, datée de novembre 2002, accueille en effet une approche axée sur la performance tout en rééquilibrant les buts stratégiques du programme. Ces buts stratégiques sont désormais l'accès à la propriété, la promotion du logement abordable et le renforcement des communautés. L'équité, le respect des

⁸ Les résultats mentionnés dans la rubrique précédente sont tirés de cette étude.

normes éthiques dans la gestion des projets ainsi que la promotion de la participation des organisations religieuses et communautaires y sont décrits comme des objectifs transversaux. Cette première version du plan stratégique semble diluer les interventions de nature physique (amélioration de l'offre des services publics, réhabilitation d'infrastructure, etc.) au profit, nous semble-t-il, de l'approche d'*empowerment* communautaire, en chargeant les organismes locaux de réunir les ressources nécessaires, entre autres financières. Cette impression tient surtout à la faible place qu'occupe, dans l'énoncé des priorités et des stratégies, les interventions de nature physique. Plus encore, les mesures de performance font peu de référence aux interventions sur le cadre physique. Celles -ci sont chiffrées et datées : dix ans pour mettre fin à la situation chronique des sans-abri, atteindre le seuil de 92 % des bénéficiaires de faible revenu, à la création de 600 000 emplois d'ici 2008. En somme, le mode d'action du HUD sera moins procédural et plus centré sur les résultats. Les organismes locaux bénéficiaires de CDBG devront respecter des normes de performance sous peine de voir leur contrat révoqué.

RÉFÉRENCES

- City of Cleveland, 2002, Block Grant Fact Sheet,
<http://www.city.cleveland.oh.us/government/departments/commdev/cdblockgrantprog.html>departmentofcommunity development.
- City of Cleveland, 2002, Civic vision 2010 Citywide Plan,
<http://www.planning.city.cleveland.oh.us/government/cwp/whatis.html>
- CNBO Cleveland Neighborhood Based Organizations. 2002. Directory. The Urban Center.
<http://www.nhlink.net/neighborhooddirectory/a.html>
- Stoeker, R. 1997 The CDC Model of Urban Development: A Critique and an Alternative, Journal of Urban Affairs, 19, 1, 1-22.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. 2000. FY 2000-FY 2006 Strategic Plan.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. 2002. Community Development Block Grant Entitlement Communities Overview.
<http://www.hud.gov:80/offices/cpd/communitydevelopment/programs/entitlement/index.cmf>
- U.S. Department of Housing and Urban Development. 2002. Community Development Block Grant Quick Facts
<http://www.hud.gov:80/offices/cpd/communitydevelopment/programs/entitlement/index.cmf>
- Urban Institute. 1995. Federal Funds, Local Choices : An Evaluation of the Community Development Block Grant Program, Vol. 1.

2 LES EMPOWERMENT ZONES : LE CAS DE BOSTON

Le Empowerment Zones/Enterprise Community Program est un programme fédéral mis en place par l'administration Clinton, destiné tout à la fois aux quartiers pauvres des grandes villes et aux secteurs ruraux en difficulté⁹. Ce programme est mis en œuvre dans un contexte de démantèlement du système social et vise dans un premier temps à accompagner les politiques de retour à l'emploi (Workfare). L'administration Bush, tout en poursuivant ces politiques de démantèlement, a réduit de 75 % les financements des EZ.

2.1 La justification du programme et l'énoncé des objectifs officiels

Centré sur une démarche de création d'emplois et de développement économique, le programme préconise une approche transversale et participative qui, expérimentée dans un nombre restreint de sites, est censée avoir valeur démonstrative. L'évaluation représente donc une dimension non négligeable du dispositif. Un investissement direct important, de cent millions de dollars, est consenti pour chacune des *empowerment zones*, auquel s'ajoutent une série d'aides fiscales pour les entreprises, d'exonérations de charges sociales, de possibilités de déréglementations, visant à inciter l'intervention des partenaires privés. Deux autres labels moins avantageux peuvent être accordés, correspondant à des financements moins importants : les *enhanced communities* ne reçoivent que 22 millions pour le développement économique et 3 millions pour l'aide à la formation et, pour leur part, les *enterprise communities* reçoivent seulement 3 millions.

L'ensemble du dispositif est engagé sur une période relativement longue de dix ans.

Cette politique fédérale cherche à s'appuyer sur la structuration communautaire des quartiers, mais reste de la responsabilité des municipalités. Elle emprunte aux politiques d'*urban renewal* ou de *redevelopment* des années cinquante l'insistance portée à l'investissement du secteur privé et à la constitution d'un partenariat public-privé, à l'expérience avortée des Model Cities (1966) la transversalité de la démarche et la volonté d'agir sur un petit nombre de sites, au Community Action Program (1977) le poids donné aux associations communautaires et la démarche de participation et d'*empowerment*, et au précédent programme d'Enterprise Zone le recours aux incitations en direction des entreprises et la priorité donnée au développement économique.

Quatre principes guident le programme¹⁰ :

1. La revitalisation économique en est l'objectif principal. Elle implique d'étendre les opportunités d'emplois pour les habitants des secteurs concernés, opportunités développées dans ou hors de l'*empowerment zone*. Pour cela, elle s'appuie sur des incitations fiscales, des taux d'intérêt plus faibles, et différentes aides aux entreprises dans la perspective de création d'emplois, et sur une aide à la création d'entreprises par les résidents par le biais notamment de micro-crédits. Mais elle passe aussi par des actions de formation pour accroître la qualification des résidents et les préparer à être compétitifs sur le marché du travail;
2. Cette démarche doit s'inscrire dans une perspective de développement durable, la notion de durabilité restant très floue. L'évaluation réalisée à mi-parcours montre que ce principe a d'ailleurs été interprété de différentes façons selon les sites. Il peut renvoyer à l'impératif de

⁹ Ce programme est inscrit dans l'Omnibus Budget Reconciliation Act vote par le congrès en 1993.

¹⁰ HUD, 1998, Building Communities: Together, Strategic Planning Guide.
HUD, 1998, Building Communities: Together, Federal Programs Guide.

trouver des partenaires privés pour assurer la durée des actions engagées face aux aléas des politiques publiques, à celui d'une démarche de consolidation de la collectivité¹¹, condition considérée comme indispensable à la réussite du programme ou encore à la notion de pérennité de la démarche à la fin du dispositif. Plus rarement est incluse une dimension environnementale ou de préservation patrimoniale;

3. Pour créer les conditions du développement économique, il est nécessaire de constituer des partenariats dans la collectivité, entre les habitants, les élus locaux, les associations communautaires, les services sociaux et le secteur privé qui doivent travailler ensemble à la définition d'une stratégie de revitalisation et à sa mise en œuvre. Ce partenariat constitue un levier pour trouver des ressources complémentaires. En particulier, le programme encourage fortement la participation des habitants, sans en déterminer les formes et pousse à la promotion d'un tiers secteur. Plus nouvelle est la perspective de « réinventer les formes de gouvernement » qui concerne avant tout la coordination entre les différentes agences fédérales et la possibilité au cas par cas de dérégulations partielles;
4. La clef de la méthode de constitution et d'animation de ce partenariat est l'élaboration d'un projet stratégique, s'appuyant sur les valeurs partagées à partir desquelles la collectivité est en mesure de dessiner une perspective, mais définissant des objectifs concrets et les moyens d'y parvenir. Ce projet stratégique doit constituer la trame de l'évaluation du dispositif et du système d'information censé appuyer cette évaluation. Les villes candidates sont libres de leurs orientations, mais leurs propositions sont jugées à l'aune de leur capacité à intégrer ces quatre principes¹². Le processus d'élaboration du projet stratégique (*strategic plan*), la place donnée aux associations communautaires, la réalité de l'engagement du secteur privé, les formes de pilotage et de gouvernement proposées sont autant de critères mis en avant par le HUD dans la sélection des candidatures¹³. Celui-ci fournit par ailleurs une méthode d'élaboration du projet stratégique.

2.2 La détermination des choix des zones d'intervention

En 1994, après une première procédure d'appel d'offre, le HUD désigne six *empowerment zones* urbaines, qui sont rapidement étendues à huit, quatre *enhanced enterprise communities*¹⁴ et soixante *enterprise communities* urbaines. En 1997, le congrès autorise le financement de vingt-deux *empowerment zones* supplémentaires et quatre-vingt-treize *enterprise communities*. Boston est retenue comme *enhanced enterprise community* lors du premier tour et *empowerment zone* lors du second.

Les villes sont sélectionnées sur la base d'un dossier de candidature comprenant un projet stratégique et retraçant la démarche suivie pour l'élaboration de celui-ci. Les critères sont la qualité du projet et de la dynamique partenariale engagée, mais la sélection n'a pas échappé à un arbitrage politique.

Les territoires des EZ/EC doivent répondre à des critères sociaux. Sur l'ensemble du territoire de la EZ, le taux de pauvreté doit atteindre en moyenne au moins 20 %. Il doit être de 25 % minimum pour 90 % des îlots de recensement composant le territoire labellisé et de 35 % pour au moins la moitié d'entre eux. La population concernée ne peut par ailleurs pas excéder 10 % de la population de la ville candidate et doit rester dans une fourchette de 50 000 à 200 000 individus. Enfin, le territoire concerné est continu, à l'exception possible de trois îlots.

La détermination du périmètre de la zone constitue un véritable enjeu, souvent conflictuel dans les villes. Ainsi, à Boston, le maire a décidé d'y inclure deux quartiers parmi les plus pauvres qui ont

¹¹ Nous avons traduit *community* par collectivité, qui a un sens un peu plus restreint.

¹² HUD, 1998, *Building Communities: Together, Urban Application Guide*.

¹³ Il reste, bien sûr, que les critères politiques ont directement joué dans le choix des six villes.

¹⁴ Les *enhanced communities* ne reçoivent que 22 millions pour le développement économique et 3 millions pour l'aide à la formation, et les *enterprise communities* seulement 3 millions.

marqué la vie politique de la ville au début des années 70 en s'opposant violemment à la pratique du *School busing*: South Boston, quartier traditionnellement irlandais mais de plus en plus ethniquement diversifié et Roxbury, quartier africain américain à plus de 60 % noir. Ces deux quartiers, dont les associations communautaires sont particulièrement actives, représentent des enjeux électoraux significatifs. À partir de ces deux pôles, tenant compte des contraintes réglementaires qui imposent en particulier la continuité des îlots, le périmètre a été dessiné de façon à inclure l'ensemble des minorités ethniques, dont la minorité asiatique, et des territoires de friches industriels qui pourront ainsi bénéficier de financements spécifiques. Au bout du compte, ce territoire est bien un territoire socialement défavorisé, même s'il laisse de côté des quartiers très en difficulté et qui concentrent des minorités ethniques, mais sont trop éloignés de la zone ou n'ont pas mobilisé les lobbying suffisants pour y être inclus. Le secteur de l'*empowerment zone* compte 58 000 habitants dont 21,8 % de population blanche contre 63 % à Boston ¹⁵, 58,9 % de Noirs contre 25,5 % à Boston et 18,9 % de Latinos-Américains contre 10,4 à Boston. Quarante-trois pour cent d'individus de 25 ans ou plus n'y ont pas de diplôme contre 24,3% à Boston. Enfin 24,4 % des ménages sont des familles monoparentales contre 10,2 % à Boston.

2.3 Les objets d'intervention

La démarche préconisée se situe à l'articulation de trois logiques, économique, sociale et politique, mais l'angle d'intervention est d'abord économique. Il s'agit, au moment où sont lancées les *empowerment zones*, de créer des emplois pour faire face à l'augmentation du taux de chômage, mais aussi d'accompagner la réforme des aides sociales qui limite la durée du droit des allocations. Trois ans plus tard, quand le HUD lance un deuxième appel d'offre, la croissance économique a changé la donne, mais laisse de côté les individus les plus en difficulté. L'enjeu est alors de permettre à ceux-là de garder un travail et non de le trouver, et donc d'être en mesure de gérer une série de difficultés telles que la garde des enfants, les transports ou la maladie. Le postulat cependant reste le même : pour transformer les quartiers dégradés, il faut y favoriser le retour à l'emploi et donc le développement économique. Pour cela, la condition est d'améliorer le climat social, l'image urbaine et la sécurité.

Les programmes mis en œuvre sont très divers, mais centrés sur la dimension économique. Les rénovations de bâtiments industriels, la création d'un centre commercial, la revitalisation du tissu commercial de proximité sont ainsi accompagnés d'action de formation.

Quelques exemples d'actions réalisées dans le cadre de l'EZ de Boston

Développement économique

Assistance au montage et à la réalisation d'un projet immobilier comprenant la réalisation d'un hôtel, d'un centre commercial, d'un cinéma multiplex et d'un stationnement. Le projet devrait permettre la création de 740 emplois permanents et 350 emplois durant la construction. Le coût du projet représente 90 millions de dollars et reçoit une aide de l'EZ de 57 millions dont 7 millions de subventions de l'EZ, le reste correspondant à des aides fiscales. Le projet est doublé d'un programme de formation permettant aux résidents d'accéder aux emplois ainsi créés (1,5 million).

Aide au financement d'un centre commercial comprenant un supermarché et des services bancaires et ouvrant 150 nouveaux emplois.

Réhabilitation d'un bâtiment de qualité architecturale construit en 1870 et acquis par une entreprise communautaire pour y installer des bureaux.

¹⁵ Ces chiffres sont ceux du recensement de 1990. Ils ont bougé au recensement de 2000; la part de population blanche de Boston a diminué de 63 % à 54,5 %, au profit de la population latino-américaine, asiatique ou se revendiquant de plusieurs origines, critère qui n'existait pas dans le recensement précédent.

Développement social

Soixante-trois programmes de gardes d'enfant ont reçu des aides financières de l'EZ soit pour acquérir du matériel, soit pour former du personnel ou développer des programmes de sensibilisation en direction des parents.

Des programmes d'activités extra-scolaires ont été développés ainsi qu'un programme d'été pour les adolescents permettant à 410 d'entre eux de trouver un emploi rémunéré dans une association communautaire lors de l'été 2002.

Organisation de cours d'anglais ayant accueilli environ 150 personnes en 2001.

Stages de familiarisation avec les métiers de la construction pour permettre aux habitants du quartier de profiter des emplois créés (25 jeunes hommes en 2001).

Stages de qualification professionnelle (75 personnes en 2001).

2.4 Budget

Il est difficile de présenter un budget global de l'EZ, car celui-ci mobilise des financements spécifiques, mais aussi des crédits d'impôts et des exonérations, des financements ponctuels pour certaines actions de la ville, de l'État, de multiples fondations et de partenaires privés.

Le budget propre du dispositif, correspondant au financement fédéral, est pour une large part employé en actions de formation ou d'accompagnement social comme en témoigne le budget prévisionnel ci-joint.

Boston Connects Ten Year Operational Budget

	Total EZ Budget
A. Investing in Economic Opportunity and Job Creation	\$17,140,000
B. Investing in Health and Well-Being	\$26, 671,875
C. Investing in Education and Job Readiness	\$35,250,000
D. Community Capacity Building	\$855,000
E. Creating the Physical Environment for Change	\$565,000
F. Linking the Community through Technology	\$8,821,625
G. Tax Incentives	\$550,000
H. Governance	\$8,752,500
I. Community Performance Assessment	\$1,394,000
GRAND TOTAL	\$100,000,000

Note : Pour le détail de ces catégories, voir le tableau détaillé en annexe.

Source : City of Boston, Boston Connects. People to Economic Opportunity, October 1998, p. 147.

2.5 Gestion des *empowerment zones* et participation des habitants

Les dispositifs de gestion des EZ et la façon dont les habitants y sont associés varient de façon importante selon les villes ¹⁶. Atlanta, par exemple, a mis en place deux instances de direction aux pouvoirs inégaux. L'une, composée de 17 personnes dont 11 nommées par le maire et six désignées par les collectivités, constitue le conseil d'administration de la structure chargée de la gestion de l'EZ. L'autre, composée de représentants des quartiers non élus, a un rôle de conseil et gère son propre budget de fonctionnement et son propre personnel. Elle possède ainsi de véritables capacités d'expertise. La définition de ces structures de gestion et la part des membres « représentatifs » des

¹⁶ Gittel, Marilyn et al., 1998.

collectivités ont fait l'objet de négociations difficiles et sont le résultat de rapports de force et de compromis locaux qui varient selon les contextes politiques locaux.

Parmi les six premières EZ, seule la Ville de Philadelphie a opté pour une élection directe de représentants par les habitants, mais celle-ci ne concerne qu'un tiers des membres du conseil. La cooptation ou la désignation semble avoir été la règle dans les autres cas : dans quatre EZ, les représentants des collectivités ont été désignés par les associations, dans trois d'entre elles, ils ont été nommés par le maire. L'évaluation réalisée sur l'ensemble des EZ note d'ailleurs que la participation des résidents et des associations s'est dans la plupart des cas limitée à la phase d'élaboration du projet stratégique et s'est peu concrétisée dans la phase opérationnelle, les maires ayant repris les rênes une fois les financements obtenus.

De ce point de vue, le cas de Boston, retenue EZ dans la deuxième vague, est particulier et intéressant. Le dispositif de gestion de l'*empowerment zone* témoigne du poids spécifique qu'y ont acquis les associations communautaires dans la gestion locale. Il repose en effet sur une représentation directe des habitants, parallèle à la représentation municipale. Au premier appel à candidature lancé par le HUD, Boston n'avait obtenu que le label d'*enhanced community*, beaucoup moins intéressant financièrement. Lors du deuxième appel d'offre, les associations s'estimant flouées par le mode de gestion mis en place par le maire pour gérer l'*enhanced community* ont refusé de s'impliquer dans la candidature si un mode de gestion paritaire de l'*empowerment zone* n'était pas mis en place. L'enjeu était, selon leurs termes, de partager le pouvoir. Concrètement, cela signifiait qu'elles imposaient la création d'une structure de gestion indépendante dirigée par un conseil d'administration pour moitié élu par les habitants des quartiers concernés, pour moitié désigné par le maire. Les critères de sélection des EZ prenant en compte la participation des associations, le maire de Boston, après une négociation serrée, a accepté de mettre en place ce dispositif et a créé Boston Connect, structure chargée de l'animation et de la gestion de l'Empowerment Zone, dont le conseil d'administration est pour moitié composé d'habitants élus au suffrage direct. Des élections auxquelles tout résident pouvait participer, quelle que soit sa nationalité, ont été organisées sur la base d'une représentation territoriale uninominale à partir des îlots du recensement, éventuellement regroupés pour déterminer douze circonscriptions. L'information sur l'ouverture des candidatures a été diffusée par affiches en plusieurs langues, par voie de presse et par les associations elles-mêmes. Le nombre de candidatures a varié selon les secteurs, allant de la candidature unique à la concurrence de onze candidats. La participation fut aussi diverse, mais sur l'ensemble de la zone, elle a représenté moins de 5 % des adultes en âge de voter ¹⁷.

Une analyse de la composition du conseil d'administration ainsi désigné montre, parmi les élus, la prédominance des responsables d'associations communautaires diverses, culturelles, sociales, pour une bonne part professionnalisés. Seules deux femmes n'affichent aucune responsabilité associative et peuvent être considérées comme des « citoyennes ordinaires ». Par ailleurs, sur douze élus, sept appartiennent à la communauté noire, un est capverdien et une chinoise. Les membres nommés par le maire sont pour partie des représentants du secteur privé et bancaire, pour partie des représentants associatifs, dont la directrice d'une CDC et le président de Boston Connect, vice-président d'une des plus anciennes et importantes structures de services bostoniennes. Le conseil est ainsi composé majoritairement de responsables communautaires. Les individus appartenant aux minorités ethniques, essentiellement la minorité noire, y sont aussi prédominants. Enfin, le conseil observe une stricte parité hommes-femmes. Ces équilibres sont effectifs dans les réunions du conseil. S'ils ne sont pas toujours présents, peu d'élus se sont retirés du dispositif et de nouvelles élections seront organisées en automne 2002, soit deux ans après les premières.

Le maire ne participe pas aux réunions, mais conserve un droit de veto. Par contre, certains services municipaux et le HUD sont représentés, mais n'ont pas le droit de vote.

Le conseil fonctionne en séances plénières et en commissions thématiques, chaque responsable de commission rendant compte des travaux de son groupe et mettant des décisions au vote à la majorité

¹⁷ Dans les années 60, les taux de participation à l'élection des community boards variaient de 1 à 5 %, et, pour les Model Cities, de 7 à 10 %, atteignant 24 et 60 % pour deux villes.

au cours du conseil. La directrice de Boston Connect a été recrutée par le maire, mais sur la base d'une présélection de trois candidatures faite par le conseil. Chaque action fait l'objet d'un appel d'offre examiné par le conseil et d'une évaluation quantitative publiée dans le rapport d'activité annuel. Il est ainsi possible de connaître le type de public touché par les différentes activités. Tous ces éléments participent d'une démarche d'imputabilité qui vise à rendre des comptes aux financeurs comme habitants.

Cette forme de gestion consacre la légitimité des associations communautaires et leur confie un pouvoir réel. Les responsabilités de Boston Connect sont loin d'être négligeables du point de vue de l'ampleur des financements attendus. Boston Connect constitue un dispositif parallèle à la gestion municipale et aux institutions politico-administratives. Il fonctionne avec des financements fédéraux exceptionnels complétés, au coup par coup, par des financements négociés avec des partenaires privés ou publics. Le dossier de candidature, qui constitue un véritable cadre d'orientation définissant les actions à engager, a été élaboré sous la direction de la directrice des services sociaux de la Ville de Boston qui reste très impliquée dans le suivi de la démarche, les autres directions municipales en étant quasiment absentes.

La principale limite de cette démarche est qu'elle reste circonscrite aux enjeux de gestion d'un territoire restreint, défini arbitrairement en fonction de statistiques et de priorités politiques, sans jamais pouvoir intervenir sur les véritables processus qui sont à l'origine des problèmes que l'*empowerment zone* est censée traiter. Il en est notamment ainsi des questions du logement, de l'école ou des transports, causes et effets des processus de ségrégation spatiale à l'échelle du grand Boston. La gestion des quartiers pauvres est déléguée pour partie aux associations, ce qui permet d'y assurer la paix sociale, mais ce « partage du pouvoir » demeure à côté du système institutionnel sans moyen pour embrayer sur une transformation de celui-ci ou pour traiter plus largement les problèmes à l'échelle où ils se posent. Il n'existe ainsi pas de coordination avec les autres démarches engagées dans les quartiers concernés. À Boston par exemple, un important programme de démolition/reconstruction partielle d'un ensemble d'habitats sociaux financé par le programme Hope VI est engagé dans un des quartiers inclus dans l'EZ, mais mené de façon totalement autonome à l'EZ. Cela peut conduire à une parcellisation des actions engagées.

Malgré ses efforts de communication, Boston Connect est vu, par bien des responsables communautaires qui n'y participent pas, comme une structure « en plus », dont l'intérêt majeur est d'apporter de l'argent dans le quartier, mais pas comme un enjeu de représentation. Pour ceux qui y sont impliqués, c'est une opportunité financière et une forme de contre-pouvoir local limité. Boston Connect fonctionnant par appel d'offre, les CDC et associations de services sont par ailleurs juges et parties puisque, par exemple, plusieurs actions ont été confiées à une association dont le vice-président est directeur de Boston Connect.

2.6 Évaluation

Une évaluation fédérale confiée à un bureau d'étude¹⁸ a été réalisée à mi-parcours du programme. Ce travail s'appuie sur deux types d'investigation : une enquête nationale sur l'ensemble des sites reposant sur des données collectées au début de l'opération et cinq ans après, et une analyse plus détaillée de 18 sites dont les six *empowerment zones*, dont l'évolution est comparée avec celle de terrains identiques n'ayant pas bénéficié du programme. Le contenu même de l'étude confirme que le cœur de la démarche est économique, et c'est en premier lieu ses effets en termes de création et de taux d'emploi et l'efficacité des différentes formes d'aide qui sont évalués. La question principale est la suivante : est-ce que les *empowerment zones* deviennent des lieux plus attractifs pour « faire des affaires » ? Les auteurs soulignent la difficulté à distinguer les effets de la croissance et ceux, spécifiques, du programme, malgré l'existence des territoires témoins. Les résultats observés sont

¹⁸ Un bureau d'études, ABT consultant, habitué des grandes évaluations nationales, est chargé de diriger l'étude. Il s'est associé pour chaque monographie à un universitaire ainsi que pour la coordination de certains thèmes.

HUD, 2001, Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report.

mitigés. On observe dans trois sur six des EZ une augmentation du nombre d'emplois directement corrélée au programme, mais dans l'ensemble des EZ une augmentation du nombre de résidents travaillant dans la zone et surtout du nombre d'entreprises créées par les résidents et plus particulièrement ceux appartenant aux minorités ethniques. L'augmentation du nombre de résidents ayant un travail est sensible sur les 18 sites étudiés. L'importance en public et en financement des actions complémentaires dans le champ de l'action sociale, de la santé, de l'éducation ou de la sécurité est soulignée, mais les effets sont difficilement directement évaluables.

Cependant, les chômeurs de longue durée ont peu profité de la démarche, les emplois occupés par les habitants des EZ sont avant tout des emplois non qualifiés et peu payés. Par ailleurs, les aides fiscales ont été peu utilisées par les entreprises et ont eu peu d'influence sur leurs choix d'investissement ou de création d'emplois. Enfin, la participation des habitants est allée en décroissant dans la plupart des EZ, la réinvention des formes de gouvernement semble être restée un mot d'ordre et les organisations communautaires ont été plus souvent considérées et utilisées comme des agences de service que comme de véritables partenaires.

	Year 1-2	Year 3-5	Year 6-10	Total EZ Budget
A. Investing in Economic Opportunity and Job Creation				
1. Entrepreneur Training and Business Development Program	\$500,000	\$375,000	\$625,000	\$1,500,000
2. Youth Entrepreneur Program	\$30,000	\$45,000	\$75,000	\$150,000
3. Loan Fund for Greater Access to Capital	\$240,000	\$285,000	\$475,000	\$1,000,000
4. Business Assessment Program	\$250,000	\$843,750	\$1,406,250	\$2,500,000
5. Business Technology Education Program	\$100,000	\$150,000	\$250,000	\$500,000
6. Post-Loan Technical Assistance Program	\$50,000	\$75,000	\$125,000	\$250,000
7. Cooperative Purchasing Program for Goods and Services	\$100,000	\$93,750	\$156,250	\$350,000
8. Regional Industrial Sector Analyses	\$150,000	\$0	\$0	\$150,000
9. Opportunity Fairs	\$60,000	\$33,750	\$56,250	\$150,000
10. Urban Trade Mission Program	\$300,000	\$262,500	\$437,500	\$1,000,000
11. EZ Resident Job Goals	\$120,000	\$270,000	\$450,000	\$840,000
12. EZ Home Center	\$300,000	\$450,000	\$750,000	\$1,500,000
13. Landlord Management Assistance	\$100,000	\$56,250	\$93,750	\$250,000
14. Property Management Employment Program	\$100,000	\$37,500	\$62,500	200,000
15. Housing Services for the Homeless	\$500,000	\$562,500	\$937,500	\$2,000,000
16. The Home Again Program	\$1,200,000	\$450,000	\$750,000	\$2,400,000
17. Rehabilitate Abandoned Housing	\$1,200,000	\$450,000	\$750,000	\$2,400,000
SUBTOTAL	\$5,300,000	\$4,440,000	\$7,400,000	\$17,140,000

	Year 1-2	Year 3-5	Year 6-10	Total EZ Budget
B. Investing in Health and Well-Being				
1. Family Opportunity Centers	\$2,500,000	\$6,562,500	\$10,937,500	\$20,000,000
2. Transitional Housing Opportunities	\$0	\$0	\$0	\$0
3. Life Skills Reintegration Program	\$0	\$300,000	\$500,000	\$800,000
4. Fatherhood Development Program	\$20,000	\$30,000	\$50,000	\$100,000
5. Early Childhood Education and Care	\$0	\$0	\$0	\$0
6. 2:00 – 6:00 Campaign: Before School, After After School, and Out-of-School Program	\$150,000	\$225,000	\$375,000	\$750,000
7. Child Care Quality Improvement Program	\$100,000	\$150,000	\$250,000	\$500,000
8. FIRSTLink	\$150,000	\$225,000	\$375,000	\$750,000
9. Healthy Families, FirstSteps, Healthy Baby/ Healthy Child	\$400,000	\$600,000	\$1,000,000	\$2,000,000
10. Community Learning Centers	\$100,000	\$150,000	\$250,000	\$500,000
11. Adolescent Substance Abuse, Detox and Treatment Services	\$154,375	\$231,563	\$385,937	\$771,875
12. Crisis Intervention Services Network	\$0	\$0	\$0	\$0
13. Day Treatment Center	\$0	\$0	\$0	\$0
14. Cancer Prevention/Early Detection Services	\$0	\$0	\$0	\$0
15. Family Health Van	\$0	\$0	\$0	\$0
16. Re-entering the Job Market Initiative	\$50,000	\$75,000	\$125,000	\$250,000
17. Targeted AIDS/HIV Prevention Program	\$50,000	\$75,000	\$125,000	\$250,000
18. AIDS/HIV Public Information Campaign	\$0	\$0	\$0	\$0
19. Domestic Violence Prevention Services	\$0	\$0	\$0	\$0
20. Child Witness to Violence	\$0	\$0	\$0	\$0
SUBTOTAL	\$3,674,375	\$8,624,063	\$14,373,437	\$26,671,875

	Year 1-2	Year 3-5	Year 6-10	Total EZ Budget
C. Investing in Education and Job Readiness				
1. Adult Education and ESL Services	\$964,000	\$2,038,500	\$3,397,500	\$6,400,000
2. Family Literacy	\$471,000	\$1,323,375	\$2,205,625	\$4,000,000
3. Alternative Education Initiative	\$1,044,000	\$2,233,500	\$3,722,500	\$7,000,000
4. Apprenticeship Preparedness	\$70,000	\$236,250	\$393,750	\$700,000
5. Skills Training for Careers in Growth Industries	\$430,000	\$1,451,250	\$2,418,750	\$4,300,000
6. Environmental Remediation Training	\$100,000	\$337,500	\$562,500	\$1,000,000
7. Education in the Workplace	\$150,000	\$412,500	\$687,500	\$1,250,000
8. Incumbent Worker Training	\$771,000	\$2,523,375	\$4,205,625	\$7,500,000
9. Distance Learning	\$0	\$0	\$0	\$0
10. Job Development and Placement Services	\$465,000	\$988,125	\$1,646,875	\$3,100,000
11. Continuing Education Initiative	\$0	\$0	\$0	\$0
SUBTOTAL	\$4,465,000	\$11,544,375	\$19,240,625	\$35,250,000
D. Community Capacity Building				
1. Community Based Organizing Assistance Program	\$90,000	\$135,000	\$225,000	\$450,000
2. Training and Professional Development Institute	\$70,000	\$105,000	\$175,000	\$350,000
3. Make Your Voice Count	\$55,000	\$0	\$0	\$55,000
SUBTOTAL	\$215,000	\$240,000	\$400,000	\$855,000
E. Creating the Physical Environment for Change				
1. Alternative Transportation	\$62,000	\$94,875	\$158,125	\$315,000
2. Environmental Strike Force Coordinator	\$100,000	\$0	\$20,000	\$100,000
3. EZ Pride	\$100,000	\$0	\$0	\$100,000
SUBTOTAL	\$262,000	\$124,875	\$178,125	\$565,000
F. Linking the Community through Technology				
1. EZ Technology Assistance Corps	\$520,000	\$788,110	\$1,313,515	\$2,621,625
2. EZ Technology Support Corps	\$100,000	\$150,000	\$250,000	\$500,000
3. EZ Computers in the Community Program	\$100,000	\$150,000	\$250,000	\$500,000
4. Empowerment Zone Information Access and Communication System	\$550,000	\$918,750	\$1,531,250	\$3,000,000
5. EZ Info: Web Site and Comprehensive Information System	\$550,000	\$618,750	\$1,031,250	\$2,200,000
SUBTOTAL	\$1,820,000	\$2,625,610	\$4,376,015	\$8,821,625

	Year 1-2	Year 3-5	Year 6-10	Total EZ Budget
G. Tax Incentives				
1. On-Site Tax Specialist at the Boston Empowerment Center	\$80,000	\$120,000	\$200,000	\$400,000
2. Tax Incentive Marketing Program	\$30,000	\$45,000	\$75,000	\$150,000
SUBTOTAL	\$110,000	\$165,000	\$275,000	\$550,000
H. Governance				
1. Program Management and Staffing	\$1,002,500	\$2,250,000	\$4,000,000	\$7,252,500
2. EZ Marketing Plan	\$300,000	\$450,000	\$750,000	\$1,500,000
SUBTOTAL	\$1,302,500	\$2,700,000	\$4,750,000	\$8,752,500
I. Community Performance Assessment				
1. Evaluation and Monitoring	\$210,000	\$444,000	\$740,000	\$1,394,000
SUBTOTAL	\$210,000	\$444,000	\$740,000	\$1,394,000
GRAND TOTAL	\$17,358,875	\$30,907,923	\$51,733,202	\$100,000,000

Source : City of Boston, Boston Connects. People to Economic Opportunity, October 1998, p. 147.

RÉFÉRENCES

Boston Connects, *People to Economic Opportunity, Strategic Plan*, Ville de Boston, octobre 1998.

Gittell, Marilyn, Kathe Newman, Janice Bockmeyer et Robert Lindsay, 1998, « Expanding Civic Opportunity, Urban Empowerment Zones », *Urban Affairs Review*, vol. 33, n° 4, March, (530-558).

HUD, 1998, *Building Communities: Together, Urban Application Guide*.

HUD, 1998, *Building Communities: Together, Strategic Planning Guide*.

HUD, 1998, *Building Communities: Together, Federal Programs Guide*.

HUD, 2001, *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report*.

Rapport annuel de Boston Connect, 2001.

Wilder, Margareth et Barry Robin, 1996, "Rhetoric versus Reality: A Review of Studies of State Enterprise Zone Programs", *Journal of the American Planning Association*, 62, (473-491).

Site Internet : www.bostonez.org

3 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le programme Urban II est une initiative de la Commission européenne qui suit les règles générales des Fonds structurels européens (FSE), de concert avec le Fonds européen de développement régional (FEDER)¹⁹. Ces Fonds structurels sont présentés comme un instrument privilégié pour favoriser la cohésion de l'Union européenne (UE), c'est-à-dire qu'ils devraient permettre de réduire les disparités régionales et de relancer les zones connaissant des difficultés structurelles. Dans ce cadre, Urban II est destiné à soutenir les efforts de réhabilitation des quartiers où les taux de chômage et de criminalité sont plus élevés qu'ailleurs et où la délinquance, la pauvreté et la dégradation de l'environnement physique y sont particulièrement sensibles. Fait à souligner, Urban II n'est plus financé que par le FEDER.

Son prédécesseur, Urban I, a touché, de 1994 à 1999, 118 villes et il a épuisé un budget de 900 millions d'euros. Démarré en 2000, avec un budget de 728 millions d'euros pour couvrir une période allant jusqu'en 2006, Urban II propose un modèle de développement et de revitalisation qui s'appuie sur les gouvernements nationaux et régionaux, les administrations municipales ainsi que sur les acteurs de la société civile, tant privés qu'associatifs. Il préconise une orientation basée sur le développement durable urbain, afin de renforcer l'emploi, promouvoir l'égalité des chances, améliorer l'environnement urbain, notamment la gestion des transports, des déchets et la conservation des milieux naturels (Commission européenne, 1999).

Objectifs

Dans la foulée de la politique européenne intitulée « Cadre d'action pour un développement durable dans l'Union européenne », le programme poursuit deux grands objectifs, soit la lutte à l'exclusion sociale et la régénération des environnements naturels et physiques. De manière plus spécifique, on cherche à y financer des programmes (les projets sont ainsi nommés dans le jargon d'Urban I et II) qui visent :

- l'amélioration des conditions de vie, notamment par la rénovation de bâtiments, l'aménagement d'espaces verts;
- la création d'emplois dans différents domaines, dont ceux de la culture et des services à la population;
- l'aide à l'éducation de base et à l'employabilité;
- le développement de systèmes de transport respectueux de l'environnement;
- l'utilisation de systèmes de gestion énergétique efficaces et durables;
- l'utilisation des technologies de l'information (Europa, 2003).

Ces programmes se veulent novateurs et doivent correspondre aux besoins des différents milieux concernés. Le partenariat avec des acteurs du milieu y apparaît essentiel. Le programme Urban II a ainsi permis de former des partenariats entre les différents paliers de gouvernement, du municipal au national en passant par le régional. En ce sens, il est décrit comme une « passerelle entre les interventions menées à petite échelle et la démarche intégrée et participative déterminée par les principaux programmes des Fonds structurels » (Ibid.). Il privilégie ainsi « des territoires relativement restreints qui maximisent l'impact et la rentabilité des interventions », tout en s'arrimant, idéalement,

¹⁹ Les informations contenues dans cette partie sont tirées des documents disponibles sur le site Web de l'Union européenne consacré aux politiques régionales (Europa, 2003. Urban II : les programmes, Commission européenne, Inforegio, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/prog_fr.htm

à des interventions régionales et nationales que financent les Fonds structurels et qui sont orchestrées à l'échelle des régions ou des nations

Les conditions d'éligibilité et sélection des projets

Le programme privilégie une approche intégrée et territoriale qui combine des mesures économiques, sociales et environnementales, c'est-à-dire touchant le cadre urbain, l'emploi, le soutien aux entreprises et une gestion durable des ressources. Les interventions visent des zones particulièrement dégradées et défavorisées et qui apparaissent nettement en difficulté en comparaison aux moyennes européennes. En clair, les critères d'éligibilité sont :

- un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire;
- un faible taux d'activité économique;
- un niveau de pauvreté et d'exclusion élevé ;
- une nécessité de reconversion résultant de difficultés économiques et sociales;
- un nombre élevé d'immigrés, de minorités ethniques, ou de réfugiés;
- un environnement particulièrement dégradé;
- un fort taux de criminalité et de délinquance;
- une évolution démographique précaire;
- un faible niveau d'éducation (Europa, 2002).

Le programme est établi sur un certain nombre de priorités, notamment la régénération du cadre bâti existant, dans le souci de la conservation du patrimoine historique, la création d'emplois durables, l'intégration des communautés ethniques, l'égalité des chances ainsi que la réinsertion des catégories sociales souffrant d'exclusion, la promotion de l'entrepreneuriat, la protection de l'environnement, l'accès au transport en commun et aux infrastructures de transports vouées aux modes alternatifs, le développement des potentiels technologiques liés à la société de l'information (Commission des Communautés Européennes, 2000, p. 6). Si l'éventail des domaines couverts est vaste, c'est dû en particulier à l'approche intégrée et multisectorielle qui sous-tend le programme.

Les sites sont sélectionnés par les gouvernements nationaux, sur la base de l'Audit urbain qui vise à dresser un état de la situation des villes à l'aide de données chiffrées et d'indicateurs. Celle-ci comprend 22 domaines (population, socio-économique, environnement, etc.) et plus de 100 indicateurs. Les critères d'éligibilité fixent des seuils clairement identifiables. Il importe, par exemple, que les taux de chômage et de délinquance y soient deux fois supérieurs à celui de la moyenne des zones urbaines européennes ou que la proportion des espaces verts publics, que l'on comprend comme un indicateur de la qualité environnementale et des équipements publics, y soit deux fois plus faible que la moyenne. On compte actuellement 70 programmes financés par Urban II.

La gestion du programme et types de projets

Les programmes financés misent sur la capacité de gestion du conseil municipal. D'ailleurs, 23 % des projets sont sous son autorité exclusive. Trente pour cent des projets sont sous une gestion partagée avec le gouvernement national tout en faisant de la municipalité l'acteur clé, d'autres interagissent avec des États fédérés (comme les Länder allemands) ou les régions. Plus de 80 % des projets font appel à des partenaires locaux.

Le financement des programmes est établi par pays, sur la base d'un niveau minimal de dépense par habitant. Il revient aux États membres, en fait au pouvoir central, d'identifier les zones d'intervention et ce, en fonction des critères mentionnés précédemment. La sélection des projets est ainsi assurée par les États, en fonction de la qualité intrinsèque des projets « et de leur capacité à résoudre les problèmes et à développer les potentiels identifiés pour l'amélioration de la durabilité urbaine et de la qualité de vie » (Commission des Communautés Européennes, 2000, p. 7).

Les demandes proviennent des collectivités locales, généralement des municipalités, qui doivent fournir une description détaillée de leur situation actuelle, en insistant sur les difficultés sociales et environnementales prévalant dans les zones désignées. Les villes sont donc tenues de faire la démonstration de la pertinence de l'intervention en recourant « aux statistiques régionales élaborées par Eurostat », de même qu'elles peuvent recourir aux « données et indicateurs figurant dans le plan d'action national pour l'emploi (PAN) élaboré par les États membres dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) » (Commission européenne, 2000, p. 5). La description détaillée des programmes doit également faire état du contexte historique des interventions publiques réalisées par le passé, rappelant les moyens financiers mobilisés et les résultats de ces opérations de revitalisation ainsi que des évaluations disponibles. Ainsi, l'arrimage entre les programmes subventionnés dans le cadre d'Urban et les interventions de revitalisation urbaine réalisées sur les plans national ou local se fait lors de la sélection des projets, puisque le dossier de soumission de projets doit faire état des interventions passées. Rappelons que la sélection des projets revient aux États à partir des demandes des collectivités territoriales. Cela devrait assurer une bonne insertion des programmes Urban II dans les politiques nationales et éviter de dupliquer les interventions menées au niveau des collectivités locales.

Le choix des délimitations territoriales est aussi tributaire des conditions locales, en faisant état des situations particulières que connaissent les zones ciblées ainsi que du caractère innovant et du potentiel local des partenariats qui seront mobilisés par l'intervention (Ibid.). Il faut bien préciser que chacun des programmes doit porter sur une zone bien délimitée ayant des caractéristiques fonctionnelles et géographiques bien identifiables (Ibid. p. 8).

L'État central délègue, par la suite, la gestion des projets à l'échelon local qui peut, à son tour, en déléguer l'administration quotidienne à un organisme constitué à l'échelle territoriale d'intervention, le quartier par exemple. Par contre, la gestion générale des programmes est divisée en deux unités, l'autorité de gestion et celle de paiement. Ainsi, les collectivités territoriales assumeront la gestion des programmes. Elles sont responsables de la bonne gestion et de la mise en œuvre des programmes. L'État central est considéré, pour sa part, comme l'autorité de paiement et il demeure garant de la sécurité de la gestion financière des programmes. En France, par exemple, il revient à la Caisse des dépôts et consignations de voir au versement des subventions aux bénéficiaires, à la certification des dépenses et de la rédaction du bilan financier du programme (Guigou et Brevan, 2001).

Les projets financés concernent la réhabilitation des friches industrielles, l'appui aux entreprises et à l'emploi, la gestion urbaine durable des transports, des déchets ainsi que la promotion des nouvelles technologies de l'information. Plusieurs programmes de la première phase, celle d'Urban I, visaient des interventions sur le cadre physique. On peut citer, par exemple, la restructuration du centre historique de Bari (Italie) ou la réhabilitation de bâtiments dégradés à Helsinki (Finlande) pour en faire des équipements publics destinés aux jeunes et/ou aux immigrés. Avec Urban II, on maintient la priorité d'améliorer le cadre physique. Des programmes peuvent ainsi permettre d'aménager un parc paysagé sur d'anciennes friches le long de voies ferrées à Pescara (Italie). D'ailleurs, nombreux sont les projets de parcs et d'espaces publics. On peut aussi améliorer les équipements publics, comme à Bari (Italie), où l'on construit une usine de traitement des eaux usées et, du même coup, on prévoit la restauration des rives de la rivière où l'égout se déversait auparavant. En France, le projet de la revitalisation de la friche de La-Belle-de-Mai de Marseille a reçu le soutien d'Urban II, afin de transformer cet ancien site industriel en lieu de production et de diffusion culturelles. Plusieurs projets permettent ainsi la restauration de bâtiments dégradés et de leur réutilisation dans le cadre de l'implantation de nouvelles activités économiques.

Évaluation

Les projets pilotes lancés en 1994 ont été compris comme des succès dans la mesure où ils avaient suscité la participation active des administrations publiques et des acteurs locaux. La première évaluation a mis en lumière certaines lacunes et amené des améliorations qui veulent rendre l'administration plus rationnelle, les critères de sélections plus transparents. On a étendu le programme aux villes moyennes et petites. Enfin, un programme de mise en réseau et d'échange entre les différentes expériences a été mis sur pied. On reprend ainsi l'approche devenue courante

de mettre en réseau les différents projets, dans le but de diffuser les outils et les « bonnes pratiques ».

Il faut retenir de l'évaluation que l'approche intégrée, appliquée de manière concentrée sur des territoires relativement restreints, semble faire ses preuves. De même, l'accent mis sur les partenariats locaux « contribuerait au développement des compétences locales ». Les différentes interventions réalisées dans les programmes d'Urban II paraissent correspondre aux objectifs fixés. Elles ont été menées dans les domaines prévus initialement dans la programmation. Ainsi, durant la première phase du programme, la lutte à l'exclusion sociale a accaparé 40 % du financement, l'amélioration du cadre physique 42 %. Le reste du budget a été affecté à des programmes en transport ou aux nouvelles technologies de l'information. Globalement, le bilan de la période 1996-1999 fait état « d'une amélioration sensible de la qualité de vie dans les zones cibles concernées » (Commission des Communautés Européennes, 2000, p. 2). Urban II a surtout contribué à la mise en œuvre de mesures de reconversion. L'évaluation du programme d'intervention communautaire Urban en France (Barraud et Zimmerman, 2000) révèle que l'articulation avec la politique de la Ville a été faite sous le signe de la cohérence et de l'efficacité, produisant des effets leviers (Ibid., p. 14). Les actions menées se démarquent par leur visibilité sur le terrain, leur intersectorialité ainsi que leur bonne insertion dans le dispositif national de la politique de la Ville ou dans les interventions menées locales, par exemple le Plan Marseille Emploi pour ne citer que celui-ci. Mais on retiendra que certaines populations en forte difficulté socio-économique furent ignorées et que la taille trop restrictive des programmes a pu constituer une limite importante (Ibid., p. 15-16). Si les partenariats ont bien fonctionné, la dimension innovante du programme n'a pas toujours été considérée et ce, autant lors de la sélection de projets que lors de leur réalisation par les acteurs locaux (Ibid., p. 23).

Une évaluation plus complète, à l'échelle de l'UE, aura lieu à la fin de 2003.

RÉFÉRENCES

- Barraud P. et A. Zimmerman, 2001, Bilan évaluation du point de vue national du PIC URBAN en France, Quatenaire, Résumé.
- Commission des Communautés Européennes, 2000, Communication de la Commission aux États membres du 28.4.2000, C(2000) 1100-FR.
- Commission européenne, 2000, *Vade-mecum des programmes de l'initiative communautaire, URBAN II*, Document de travail pour la nouvelle période de programmation 2000-2006.
- Guigou, J.-L. et C. Brevan, 2001, Gestion du programme Urban, Délégués à l'aménagement du territoire et l'action régionale et déléguée interministérielle à la ville.

4 MISE EN CONTEXTE

La Neighbourhood Renewal Strategy lancée en janvier 2001 (*A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action Plan* (UK, Cabinet Office, 2001) (ci-après la Stratégie ou la NRS) marque une évolution dans l'action gouvernementale britannique sur les quartiers défavorisés. Elle s'applique sur le territoire de l'Angleterre²⁰. Elle tient compte des courants de pensée et des expériences antérieures, tout en préconisant une approche entièrement nouvelle. Par rapport au passé lointain ou immédiat, mentionnons qu'en Angleterre, la tradition d'engagement social auprès des populations défavorisées des grandes villes remonte aux mouvements réformistes urbains du début du 20^e siècle. Les années 1980 et 1990 connaissent plusieurs interventions sur les quartiers défavorisés, par exemple le Single Regeneration Budget Program de 1994 (UK, ODPM, 2001) qui avait rationalisé les mesures d'aide à la régénération en poursuivant aussi des objectifs économiques et sociaux. L'arrivée au pouvoir du New Labour en 1997 amène une accélération des préoccupations et des interventions à l'égard des zones défavorisées. Le premier ministre crée rapidement une unité dédiée à l'exclusion sociale (Social Exclusion Unit) qui va animer la réflexion stratégique. Un programme pilote est lancé en 1998, le New Deal for Communities (NDC), qui préfigure la Stratégie.

La nouvelle Stratégie veut se démarquer des interventions antérieures parce que l'évaluation de ces interventions a mis en évidence un certain nombre de lacunes qu'il faut éviter : un accent trop grand sur la régénération physique par rapport aux résidents des collectivités et quartiers eux-mêmes; l'absence de coordination des intervenants et de mobilisation des communautés; l'incapacité à améliorer de manière durable les services de base, à assurer la sécurité et à stimuler l'économie locale <http://www.cogsci.princeton.edu/~wn/>²¹. Les programmes antérieurs privilégiaient des interventions sectorielles ponctuelles dans un grand nombre de zones ciblées; la nouvelle approche veut resituer les quartiers défavorisés dans une dynamique plus globale.

La Stratégie est comprise dans un foisonnement d'initiatives gouvernementales visant les collectivités locales. Ces initiatives sont sectorielles ou générales. Dans les initiatives générales, soulignons-en deux qui manifestent la volonté du gouvernement du New Labour de moderniser et de stimuler la vie locale : la politique urbaine intitulée *Our Towns and Cities: The Future. Delivering an Urban Renaissance* de septembre 2001 (UK, DTLGR, 2001) et la politique municipale *Strong Leadership. Quality Public Services* de décembre 2001 (UK, ODPM, 2001).

²⁰ Le Royaume-Uni est composé de quatre pays: l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse (ces trois pays formant la Grande-Bretagne) et l'Irlande du Nord, ainsi que de l'île de Man et des îles anglo-normandes. Son nom actuel, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, remonte à 1927. Le gouvernement du Royaume-Uni est l'un des plus centralisés des pays occidentaux. Alors que, depuis 1998, certains pouvoirs de gouvernance ont été dévolus vers l'Écosse (*Scottish Parliament*), le pays de Galles (*National Assembly for Wales*) et l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Assembly*), jusqu'ici le pays de l'Angleterre demeure directement dirigé par le gouvernement central du Royaume-Uni. C'est ainsi que, par exemple, la NRS est une politique du gouvernement du Royaume-Uni mais ne s'applique qu'à l'Angleterre. Cette situation pourrait changer dans le futur, le gouvernement ayant récemment publié un Livre blanc dans lequel il est proposé de mettre en place un système de gouvernance régionale en Angleterre et de décentraliser certains domaines, dont l'habitation, aux *Regional Development Agencies* ou éventuellement à des *Regional Assemblies*, soit des entités de type parlementaires composées de députés élus (Royaume-Uni, DTLR, 2002).

²¹ Signalons qu'en anglais le mot « community » a plusieurs sens. Dans le contexte des politiques urbaines dont il est question dans ce texte, il réfère soit à une zone géographique, à caractère résidentiel et de taille variée (qui peut correspondre à une entité administrative, mais pas nécessairement), soit aux personnes et groupes qui résident dans une telle aire résidentielle. La création de communautés, au sens sociologique du mot, ayant une appartenance territoriale à petite échelle, est au cœur des objectifs de la NSNR. Ainsi, les traductions françaises de « community » que nous proposons ici varient selon le contexte précis.

La politique urbaine englobe l'action plus spécifique à l'égard des zones défavorisées dans un ensemble d'orientations qui visent une véritable renaissance urbaine. Elle part du postulat que le futur urbain doit être dessiné par les urbains eux-mêmes et met donc en place des Local Strategic Partnerships pour développer des Community Strategies. Elle vise à faire des villes des milieux de vie agréables (*places for people*). Elle stimule donc le design urbain (notamment avec Millennium Communities, un programme de démonstration) et se propose d'améliorer les processus de planification urbaine en favorisant la participation communautaire et les partenariats multisectoriels aux échelles de la collectivité, du quartier et même de l'unité de voisinage. Dans le même esprit, elle cherche à stimuler la vitalité des centres urbains et permet la mise en place de Business Improvement Districts où municipalités et milieux d'affaires s'entendent pour améliorer les services ou le cadre urbain à partir de revenus générés par un supplément de taux de taxe d'affaires.

Elle cherche aussi à améliorer la qualité et la sécurité des espaces publics (rues et espaces verts), par la généralisation d'une nouvelle fonction de conciergerie urbaine à micro-échelle (*Street Wardens*), la multiplication de la surveillance télévisée et la reconfiguration et l'aspect visuel des rues. La stratégie urbaine vise aussi à stimuler le développement économique, avec toute une série de mesures : pour la régénération (Urban Regeneration Companies, City Growth Strategy pour les quartiers centraux), pour le support financier aux entreprises qui démarrent dans des quartiers défavorisés, pour la formation des sans-abri, pour l'orientation des jeunes (programme Connexions avec des *personal advisors*). La politique urbaine cherche aussi à améliorer la qualité et l'accessibilité des services pour certaines clientèles (les vieux, les enfants et les jeunes) et dans certains secteurs (santé, éducation, transport en rapport avec l'exclusion sociale); cette volonté d'améliorer les services se concrétise dans la conclusion d'accords gouvernement-collectivité sur la qualité de douze services importants (Local Public Service Agreements). La politique urbaine s'accompagne de mesures fiscales pour accroître les initiatives privées dans la décontamination des sites, la rénovation des propriétés résidentielles, la remise sur le marché de logements rénovés qui ont été vacants depuis plus de dix ans et la conversion d'espaces commerciaux excédentaires. Pour mettre en œuvre cette politique, le gouvernement compte sur les villes qu'il entend prendre davantage en considération.

Cette politique urbaine est étroitement liée à une politique de revitalisation des gouvernements locaux eux-mêmes. Le Livre blanc de décembre 2001, *Strong Local Leadership. Quality Public Services*, énonce les principales orientations gouvernementales à leur égard. Elle vise à améliorer l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du leadership politique local. Alors que le gouvernement antérieur avait davantage mis l'accent sur le contrôle des intrants et des processus (Compulsory Competitive Tendering - CCT), le New Labour insiste plutôt sur la qualité des résultats, où la notion de qualité englobe, entre autres, des objectifs sociaux comme l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion sociale. Le Livre blanc annonce une nouvelle ère dans les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales, placées sur le signe des contrats de performance. Plus la performance locale est élevée dans la livraison des services locaux, plus la municipalité verra sa marge de manœuvre procédurale augmenter et moins les contrôles seront stricts. Par contre, le contrôle de performance est rigoureux. Le processus continu d'évaluation globale de la performance locale (Comprehensive Performance Audit (CPA) (UK, Audit Commission, 2002) est mis en place centralement. Toutes les municipalités doivent rendre des comptes. Et un jury composé d'inspecteurs et de pairs (administrateurs municipaux) évalue les rapports et donne une cote : excellent, bon, acceptable, faible, insuffisant. Les premières cotes pour 150 gouvernements locaux ont été diffusées en décembre 2002.

Les municipalités sont aussi obligées de préparer des revues périodiques de leurs programmes d'activités de façon à s'améliorer de manière continue et à fournir à leurs citoyens les meilleurs services au moindre coût (*best value*). Elles doivent produire des plans annuels d'amélioration qui montrent qu'elles pratiquent sérieusement les « quatre C » : *challenge* (s'interroger sur le bien-fondé et les modalités de livraison d'un service), *compare* (pratiquer le *benchmarking*), *consult* (procéder à une large consultation auprès de tous les milieux pour définir les objectifs de performance), *compete* (mettre, le cas échéant, en compétition différents producteurs de service).

La Neighbourhood Renewal Strategy doit être remise dans le contexte de toutes ces initiatives gouvernementales qui se recoupent partiellement, mais qui s'inspirent d'une même philosophie, d'un même modèle que l'on pourrait qualifier par un oxymoron de « conscription volontaire » : conscription parce que le gouvernement central est très ferme dans sa volonté d'introduire des changements sur le

plan local, très exigeant dans la définition d'objectifs sectoriels précis; volontaire parce que pour effectuer de nouvelles avancées, le gouvernement central offre à des municipalités l'opportunité d'être des éclaireurs (*pathfinders*) avec aide financière à l'appui; le caractère volontaire se traduit aussi dans le soin qui est apporté à la formation et à la diffusion des expériences intéressantes de façon à généraliser les pratiques efficaces. Ce modèle de conscription volontaire allie la fermeté centrale de l'engagement envers les résultats avec la souplesse des moyens laissés à l'initiative locale (municipalités et ensemble de la collectivité).

Par-delà les politiques à l'égard des villes et des gouvernements locaux, la Neighbourhood Renewal Strategy doit être comprise dans le cadre plus général des politiques sociales du gouvernement.

5 LA NEIGHBOURHOOD RENEWAL STRATEGY : PROCESSUS D'ÉLABORATION ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX

La Stratégie a été mise au point suite à un exercice de réflexion et de consultation. En 1999, 18 groupes de réflexion (Policy Action Teams), composés de chercheurs universitaires, d'analystes de politiques et d'autres intervenants, ont fait un bilan des expériences et proposé de nouvelles pistes sur 18 thèmes (emploi, formation, entreprise, gestion de voisinage, gestion du logement, conciergerie de voisinage, logement, conduite antisociale, initiative communautaire, arts et sports, école, jeunes, commerce, services financiers, technologie de l'information, apprentissage, concertation locale (*joining up locally*), information). Leurs travaux, ainsi qu'une synthèse des dépenses gouvernementales menée en parallèle, ont inspiré un premier document de travail pour la Stratégie qui a été soumis à une large consultation en 2000. Ce processus illustre bien la démarche très transparente que suit l'actuel gouvernement anglais dans l'élaboration des mesures urbaines.

La visée générale de la Stratégie se résume en une phrase : il faut que d'ici dix à vingt ans, personne ne soit sérieusement désavantagé du fait de l'endroit où il vit. L'écart entre les zones défavorisées et la moyenne nationale doit donc être réduit sur un certain nombre de dimensions considérées comme stratégiques (chômage, criminalité, santé, formation/habiletés, logement, qualité de l'environnement). La Stratégie vise donc à réduire les inégalités sociospatiales en deçà de certains seuils, ce qui permettrait d'éviter le processus cumulatif de déclin.

L'approche générale mise de l'avant par la Stratégie se veut pragmatique. Elle insiste sur la nécessité de tenir compte des résultats des expériences, de repérer et de diffuser les bonnes pratiques, de bâtir sur le succès. D'ailleurs, le document de la Stratégie fait une large place à de nombreux exemples de succès, d'amélioration de situations sur les dimensions stratégiques.

6 CHOIX DES ZONES PRIORITAIRES ²²

La Stratégie nationale vise à améliorer la situation dans tous les quartiers défavorisés, mais elle concentre surtout les ressources dans un certain nombre de zones prioritaires. Ces zones ont été définies en deux étapes : d'abord le choix des municipalités (Local Authority Districts) prioritaires compte tenu de la concentration de la défavorisation sur leur territoire; ensuite le choix à l'intérieur d'une municipalité de zones précises d'intervention. L'identification des zones prioritaires résulte essentiellement d'analyses statistiques sur la distribution spatiale de la défavorisation.

La sélection des municipalités prioritaires s'est faite en deux temps. D'abord, tous les districts électoraux (*wards*, une unité géographique de recensement de quelques milliers d'habitants) ont été analysés selon 32 indicateurs regroupés en six domaines de défavorisation. Ensuite, un positionnement global de chaque municipalité a été calculé (selon six mesures différentes) à partir des indices de défavorisation des quartiers.

²² Pour une présentation et discussion plus détaillée, voir la section 12, Annexe.

Un total de 88 municipalités ont été ainsi choisies sur un total de 354 Local Authority Districts. Ces 88 municipalités regroupent 82 % des quartiers électoraux les plus défavorisés, c'est-à-dire ceux qui se situent dans le premier décile de défavorisation. Il s'agit principalement des municipalités se trouvant parmi les cinquante les plus défavorisées dans au moins un des six domaines de défavorisation. Les municipalités, de taille variée, sont localisées à travers le pays avec une concentration dans les régions du nord ayant le plus souffert de la désindustrialisation des années 1980 (ex. : Liverpool), ainsi que des phénomènes d'exclusion reliés à la race et l'ethnicité qui ont fait la manchette dans les années 1990. D'ailleurs, 70 % des citoyens appartenant à une minorité visible vivent dans ces 88 municipalités. On y retrouve également plusieurs arrondissements (*boroughs*) de Londres dont certains sont très défavorisés selon plusieurs indicateurs (Hackney) tandis que d'autres ne le sont que selon un ou deux indicateurs (exemple : Camden). On y retrouve aussi de nombreuses villes de taille moyenne du sud du pays dont une partie importante de l'économie repose sur les industries de services peu rémunératrices (Brighton and Hove).

Sur le plan local, il revient à la municipalité d'identifier sur son territoire les zones d'intervention prioritaires. Il peut s'agir de quartiers électoraux (*wards*), de quartiers définis à une plus petite échelle de voisinage (*neighbourhoods*) ou même de petites poches de défavorisation extrême. Les indices de défavorisation sont aussi utilisés par les municipalités. Les zones choisies devraient normalement se classer dans le premier décile des quartiers ordonnés selon l'indice global de défavorisation. Néanmoins, ce seuil de 10 % n'est pas toujours requis. La Stratégie prévoit aussi la possibilité de cibler un quartier lorsque le plancher minimal de services publics essentiels (*floor target*; voir ci-dessous) n'est pas respecté dans une zone donnée. Ce critère permet de rétablir le poids de la qualité des services locaux dans l'identification d'un quartier qui ne ressortirait pas parmi les plus défavorisés selon les indices composés de défavorisation. De plus, en tenant compte du fait que les indices peuvent évoluer rapidement dans les quartiers en transformation, il est possible à la municipalité de justifier le ciblage des quartiers en déclin dans une perspective de prévention.

La Stratégie cite de nombreuses statistiques qui démontrent que dans les quartiers prioritaires retenus, la population a des conditions de vie nettement inférieures à la moyenne selon plusieurs dimensions.

Cette identification des zones prioritaires a été effectuée par la Social Exclusion Unit en collaboration avec des chercheurs universitaires dont les travaux s'inscrivent dans une longue tradition de recherche sur la défavorisation. La démarche d'ensemble a été très transparente, avec notamment des consultations sur la méthodologie à utiliser. L'annexe (section 9 du présent chapitre) explicite plus en détail cette méthodologie et résume les principaux débats théoriques dans lesquels elle s'inscrit, notamment la discussion sur les effets de milieu.

Deux illustrations :

CAMDEN

Camden est un des *boroughs* (arrondissements) centraux de Londres, adjacent au centre-ville, de 193 000 habitants. Dix-huit pour cent de la population est membre d'une minorité visible. Le parc de logement se compose surtout d'appartements (seulement 13 % de maisons individuelles), avec un secteur locatif privé encore fort (23 % des logements).

Camden est le *borough* socialement le plus bipolarisé de Londres, comme l'illustre le contraste entre le quartier St. Pancras (au 177^e rang de défavorisation en Angleterre sur 8 414 quartiers) et le quartier d'Hampstead Town (au 7 279^e rang); 10 des 26 quartiers se trouvent dans le premier décile de défavorisation à l'échelle nationale. Au total, Camden est au 56^e rang des districts prioritaires et a été classé dans les 88 municipalités prioritaires à cause de la proposition élevée de ses habitants qui vivent dans des quartiers qui sont dans les rangs des quartiers les plus défavorisés de l'Angleterre et à cause du haut nombre de personnes sans emploi (document complément de référence 3).

Camden a déjà mené dans le passé plusieurs initiatives de régénération dans divers programmes, y compris avec des fonds européens.

Dans le bulletin de notes de l'*Audit Commission* de décembre 2002 sur la performance municipale globale, Camden a été classé dans la catégorie Excellent.

En plus des analyses statistiques sur les quartiers de recensement, des études ont été effectuées sur le niveau de formation, sur les entreprises et, à partir de sondage, sur le capital social et la perception de la qualité de vie. Ces études ont justifié le choix pour la mise en œuvre de la Stratégie de dix zones prioritaires (*neighbourhoods*) qui, sur plusieurs indicateurs, se démarquent des quartiers plus favorisés. Ces *neighbourhoods* sont de taille variable, de 1 500 à près de 20 000 personnes. Ils regroupent près de 50 % de la population du *borough* (Camden, 2001).

BRISTOL

Bristol est une ville du sud-ouest de 400 000 habitants. Même si elle connaît globalement une certaine prospérité, elle comprend un nombre élevé de chômeurs et de personnes à faible revenu qui l'ont classée dans les 88 municipalités prioritaires (document de référence 3). Elle avait déjà mené diverses initiatives de régénération et figurait parmi les *pathfinders* du New Deal for Communities. Dans le bulletin de notes de l'*Audit Commission* de décembre 2002 sur la performance municipale globale, Bristol a été classée dans la catégorie faible.

Dix zones ont été identifiées pour la mise en œuvre de la Stratégie. Elles ont été sélectionnées en utilisant l'indice de défavorisation à composantes multiples et un indice de défavorisation locale, plus précis pour de petites zones. Pour le démarrage, trois de ces zones ont été privilégiées, car elles disposaient d'une organisation communautaire plus développée et avaient fait l'objet d'initiatives antérieures de régénération (Bristol City Council, 2001 et 2002).

Bristol prend soin de mentionner qu'en plus de ces dix zones, d'autres endroits en voie de détérioration mériteraient une intervention et qu'il faut éviter de déplacer les problèmes. (Bristol City Council, 2002, p. 13)

7 PROGRAMMES ET MESURES

La NRS vise à réduire les écarts entre les quartiers défavorisés et les autres dans cinq domaines particuliers : l'emploi, la criminalité, l'éducation, la santé, le logement et l'environnement. À cette fin, elle mobilise de nombreux programmes sectoriels déjà existants. Elle compte en maximiser les retombées positives dans les quartiers prioritaires en faisant jouer deux grands processus : le *mainstreaming* et l'intégration locale. Les mesures spécifiques à la Stratégie concernent surtout ces deux processus.

Programmes sectoriels. Les programmes sectoriels mis à contribution sont très nombreux; certains existent depuis peu de temps. La Stratégie nationale liste quelques 80 engagements gouvernementaux sectoriels, en plus de la vingtaine spécifique. Des objectifs chiffrés, avec un horizon de réalisation précis, sont souvent mis de l'avant. Sans tous les reprendre, mentionnons-en certains par domaine.

Pour stimuler l'emploi, le gouvernement mise beaucoup sur les nouvelles Agences de développement régional; il contribue au développement du Community Development Venture Fund; il soutient la préparation de City Growth Strategies. Pour appuyer les entrepreneurs, y compris sociaux, venant des milieux défavorisés, un fonds, le Phoenix Fund, a été mis sur pied et les entreprises peu connues sont listées dans un *Index of Inner City Businesses*. L'amélioration des services financiers fait aussi l'objet de quelques mesures. La réinsertion en emploi est encouragée par des mesures fiscales. La recherche d'emploi est facilitée par un guichet unique (*One Service*) et le recours à des conseillers personnels, ainsi que d'autres mesures expérimentales dans 12 *employment zones*. Le nombre de places dans les garderies prématernelles subventionnées par l'État est augmenté. La desserte en transport en commun des zones défavorisées est aussi améliorée.

Pour réduire la criminalité, des partenariats locaux réunissant police, autorités locales et citoyens ont été mis sur pied et essaient de trouver des approches innovantes, notamment pour régler les « conduites antisociales » susceptibles de provoquer un sentiment d'insécurité urbaine chez les résidents et travailleurs d'un quartier (flânage, vandalisme, graffitis). Le traitement des dossiers des jeunes délinquants par le système judiciaire est accéléré. La lutte au trafic de drogues a vu ses budgets augmenter. Parmi les objectifs, mentionnons la réduction de 25 % des vols dans les résidences, de l'usage de la drogue chez les moins de 25 ans, d'ici 2005.

Pour améliorer la formation et le développement des habiletés, de nombreuses mesures visent les écoles sous-performantes ainsi que des groupes d'élèves sous-performants. Des sommes additionnelles sont investies pour contrer l'absentéisme et l'exclusion scolaire, en gérant mieux les cas difficiles. Le programme Sure Start cherche à améliorer la santé et le bien-être des enfants d'âge préscolaire. La formation des adultes est facilitée par l'enseignement à distance ou par des Neighbourhood Learning Centres. Un autre programme finance de nouveaux équipements sportifs. Les objectifs de formation sont définis en termes de pourcentage d'élèves devant réussir les examens nationaux.

L'amélioration des conditions de santé dans les quartiers défavorisés passe par trois mesures : un réinvestissement dans les différents types de centres médicaux présents dans ces quartiers, une réallocation des ressources du système de santé tenant compte des différences objectives de conditions et des mesures générales visant à promouvoir des styles de vie sains.

Par ailleurs, une politique récente de logement énonce les mesures dont vont pouvoir bénéficier les zones prioritaires. Il s'agit notamment de l'accélération de la rénovation des logements sociaux, de l'amélioration de la gestion des ensembles résidentiels (en particulier avec une plus grande participation des locataires), et de l'encouragement à des ensembles présentant une meilleure mixité (notamment par plus de souplesse dans l'attribution des logements). En même temps, la régénération de l'environnement physique devra s'accélérer sous l'action des Urban Regeneration Companies. Un tiers des logements hors normes, dont bon nombre sont situés dans les zones prioritaires, devront avoir été restaurés d'ici 2004.

Bref, la Stratégie souhaite que les programmes sectoriels qui visent la population en général ou des clientèles particulières aient des retombées dans les quartiers prioritaires plus que proportionnelles à la population de ces quartiers. Il est à noter que dans certains de ces programmes existent déjà des zones d'intervention spéciale (éducation, santé notamment). La Stratégie vient surimposer un autre découpage

qui n'est pas incompatible avec ceux déjà existants, mais introduit une surpréoccupation et normalement un surdosage des ressources. Les objectifs chiffrés au plan national par domaine ont fait l'objet d'engagements de la part des principaux ministères responsables. L'injection massive de crédits additionnels dont ils ont bénéficié (voir ci-dessous, section 5, Financement) est conditionnelle à l'atteinte de ces objectifs. Pour s'assurer que les actions sectorielles aient des retombées maximales sur les zones prioritaires, la Stratégie mise sur deux processus émergents qu'elle cherche à amplifier : le *mainstreaming* et l'intégration locale.

Le *mainstreaming*. Cette notion, centrale dans la Stratégie, n'est pas facile à définir. Elle veut démarquer la nouvelle approche par rapport aux précédentes. Alors qu'avant, les programmes bonifiaient, au moins momentanément, les services dans quelques zones seulement, la Stratégie vise une grande qualité de services publics dans tous les quartiers. Ce processus peut prendre différentes formes (UK, Office of the Deputy Prime Minister, 2002). D'abord de la façon la plus simple, il s'agit d'allouer, dans les programmes réguliers d'activités, plus de ressources dans les zones prioritaires. Ensuite, il peut s'agir d'adapter la livraison des services aux besoins et caractéristiques des zones, par exemple en généralisant des expériences pilotes qui se sont révélées concluantes. Sous ce processus, on peut aussi inclure le maintien sur une base régulière d'une initiative temporaire. Une étude sur diverses expériences de collaboration locale a mis en évidence plusieurs obstacles à ce *mainstreaming* : l'horizon trop court des projets et programmes (*short-termism*), les rigidités organisationnelles, la réticence à banaliser certaines initiatives, les logiques administratives sectorielles, et la marginalité (ne serait-ce qu'en budget) de certaines initiatives par rapport au poids des activités régulières.

L'intégration locale. La maximisation des retombées locales des actions sectorielles est aussi escomptée par une intégration de ces actions au niveau local. Cette intégration est facilitée de bien des façons par l'élaboration d'une stratégie locale de renouveau urbain, par la mise en place d'une gestion de voisinage et surtout par un engagement plus grand des membres de la communauté locale. Les 88 municipalités prioritaires doivent obligatoirement faire élaborer une Local Neighbourhood Renewal Strategy par un Local Strategic Partnership (LSP; voir ci-dessous). Cette stratégie locale doit spécifier les cibles d'amélioration à atteindre pour chacun des cinq domaines dans chacun des quartiers prioritaires, les engagements des différents partenaires à réaliser les activités nécessaires, dans le cadre d'une stratégie plus globale pour la collectivité dont la préparation incombe aussi au LSP. La stratégie locale est un moyen d'assurer une cohérence dans les différentes actions sectorielles et, par sa révision périodique, elle peut amener plus de convergence dans les orientations des divers acteurs locaux.

Un autre moyen d'amener plus d'intégration locale est de mettre en place une forme de **gestion de voisinage**. Le programme de Neighbourhood Management vise une échelle spatiale encore plus fine que les quartiers électoraux très défavorisés; il est conçu comme moyen de s'attaquer aux petites poches de pauvreté (ce qu'on appelle la *postcode poverty*; UK, OPDM, 2002, *Factsheet no 6*). Il s'agit de zones très défavorisées ou à fort risque de le devenir et normalement composées de 2 000 à 5 000 habitants (UK, Government Office for London, 2002, *Neighbourhood Management*). Ce concept avait déjà fait l'objet de beaucoup de discussions et de quelques expérimentations sous différentes formes (responsabilité territoriale générale, ou responsabilité par rapport à certains projets ou certaines clientèles (Joseph Rowntree Foundation, 2001), dont des projets pilotes déjà menés dans le cadre du New Deal for Communities. Le programme découle en bonne partie des recommandations de l'une des Policy Action Teams dont le travail a contribué à l'élaboration de la NSNR (UK, SEU, Policy Action Team 4, 2000). Il est censé œuvrer à un niveau très proche des résidents, afin de favoriser la concertation entre les communautés locales et les fournisseurs de services locaux dans les buts d'améliorer la qualité des services prioritaires de base et de mieux les adapter aux besoins locaux. Le gestionnaire de voisinage est d'abord conçu comme un courtier, une courroie de transmission vers les paliers supérieurs de la fonction publique locale et du gouvernement central. En principe fort de l'appui du LSP, cette personne est chargée d'amener les fournisseurs de services à travailler ensemble et à respecter leurs objectifs, de faire le lien entre les attentes des citoyens et les politiques des autorités locales, de veiller à ce que les plans d'actions locaux pour les zones prioritaires soient réalisés.

Certaines expériences pilotes (les Neighbourhood Pathfinders) sont en cours depuis 2002 dans le cadre de zones prioritaires avec des moyens financiers importants. Les fonds sont contingentés de sorte qu'un nombre limité de demandes sont retenues chaque année (20 projets dans le premier exercice, celle de 2002). Les projets pilotes subventionnés sont connus sous le nom de Neighbourhood Pathfinders.

D'autres expériences pilotes se sont déjà faites en dehors de ce cadre avec moins de moyens (Cahill, 2001). L'importance des moyens financiers spécifiques pourra être évaluée dans le degré de réalisation des espoirs mis dans cette formule.

Par ailleurs, la gestion de voisinage est liée à la participation des citoyens qui y résident ou travaillent (Joseph Rowntree Foundation, 2000). La Stratégie nationale insiste beaucoup sur **l'implication des communautés locales** dans le renouveau des quartiers, et notamment sur la participation de tous les groupes, y compris ceux qui restent davantage en retrait de la vie publique (ex. : femmes au foyer), à toutes les formes de consultation et sur la prise d'initiatives dans la réalisation d'activités par les associations et divers entrepreneurs sociaux. Plusieurs mesures visent à accroître la capacité des communautés locales à se rassembler, à s'identifier à un territoire commun et à être plus actives dans la prise en main de l'amélioration de leur sort (*empowerment*). Cette implication des communautés est perçue aussi comme pouvant faire contrepoids aux logiques sectorielles des grandes organisations publiques et de ce fait amener plus d'intégration et de synergie sur le plan local.

Les mesures spécifiques à la Stratégie nationale. Les mesures spécifiques à la Stratégie nationale, par-delà les programmes sectoriels, utilisent surtout le *mainstreaming* et l'intégration locale comme levier pour l'atteinte des objectifs généraux.

Un fonds national (Neighbourhood Renewal Fund) est mis à la disposition des 88 municipalités pour les aider à améliorer les services de base (qu'ils soient municipaux ou non) dans les zones prioritaires. Les fonds ne sont pas liés à des activités particulières prédéfinies; ils peuvent être utilisés de la façon que la municipalité juge la plus appropriée. Il faut néanmoins qu'un LSP soit actif et que la municipalité ait un *Best Value Performance Plan*.

Un programme (Community Empowerment Fund) soutient dans les zones prioritaires les initiatives pour développer la capacité d'intervention et d'initiatives des citoyens et des groupes communautaires. Un autre programme (Community Chest) a pour objectif d'aider le regroupement et la mobilisation d'individus ou de communautés différentes (ex. : groupes ethniques) dans un quartier autour d'un objectif commun précis. Ainsi, il offre aux organismes de petites subventions (moins de 5 000 livres) pour réaliser des activités diverses de « première ligne » (*first ring community activities*), par exemple, l'achat de jouets pour une halte-garderie ou la mise sur pied d'un nouvel organisme communautaire...

Deux programmes soutiennent la gestion de voisinage. Le premier aide directement la mise en place de gestionnaires de voisinage. L'autre supporte le déploiement d'équipes de « concierges de voisinage » (Neighbourhood Wardens Team). Il s'agit d'employés en uniforme qui assurent une présence continue dans le secteur et s'occupent de multiples aspects de la vie locale, de la surveillance et du contrôle des conduites antisociales à la supervision des activités reliées à la propreté du milieu (UK, ODPM, 2002, *Factsheet no 5*).

Toutefois, le principal programme en termes de montant reste le programme expérimental lancé en 1998, donc avant la Stratégie, et qui teste les approches nouvelles : le New Deal for Communities. Il s'agit d'un programme de dix ans, accordé en deux phases de concours, à 39 quartiers. Il vise les mêmes domaines prioritaires et se déploie selon la même approche partenariale que la Stratégie qui s'en est inspirée.

CAMDEN

Le Camden Partnership, après consultation, a publié en juin 2001 sa Community Strategy (Camden, 2001). Il y met de l'avant six grandes orientations : « *a place with stronger communities, a safer place, a healthier place, an economically successful place, an attractive and environmentally friendly place, a place with excellent services* ». Pour chacune de ces orientations, des objectifs sont formulés, de façon générale ou précise; certains concernent même des aspects subjectifs de la qualité de vie comme l'objectif 30 : « réduire la peur de la criminalité de 10 % d'ici 2005 ». L'engagement de rendre compte de l'état d'avancement vers ces objectifs est pris, ce qui est fait partiellement dans le rapport Camden's Best Value Performance Plan 2002. La Community Strategy est accompagnée d'un plan d'action qui indique pour chacun des objectifs : l'échéancier, l'organisme porteur et les partenaires, les actions, les ressources, le *monitoring* et la façon de mesurer les résultats.

En septembre 2002, la Camden Neighbourhood Renewal Strategy est publiée (Camden, 2002). Elle explique le choix des dix zones prioritaires. Le changement anticipé est articulé autour de sept thèmes : 1. *delivering change in mainstream service*, 2. *capacity building*, 3. *reducing crime and increasing community safety*, 4. *stimulating work and enterprise*, 5. *improving education and skills*, 6. *improving housing and physical environment*, 7. *improving health*. Les cinq thèmes sectoriels de la Stratégie nationale sont donc repris et les deux préoccupations centrales sont explicitées sous les deux premiers thèmes. Le premier thème est un effort d'opérationnalisation du *mainstreaming*; les changements dans la livraison des services pourront venir :

- d'une réallocation des ressources : à cette fin, on tente de spatialiser les dépenses (*locality costing*) et les projets sont priorisés selon le critère du « pire cas en premier »;
- d'un remodelage des services selon les besoins spécifiques du quartier;
- de l'amélioration de l'accès aux services : on compte beaucoup sur les points d'accès au gouvernement électronique;
- d'un changement dans les politiques corporatives, par exemple pour accroître le nombre de fournisseurs locaux.

À chaque thème correspond un plan d'action selon un format analogue à celui de la *Community Strategy* avec différenciation des objectifs de court et de moyen terme. Pour chacune des zones prioritaires, un plan d'action doit aussi être élaboré; il reprend les priorités qui ont été spécifiées localement et, pour chacun des thèmes, présente les actions à mener.

BRISTOL

La Neighbourhood Renewal Strategy d'avril 2002 explicite l'approche générale retenue et les grandes lignes du plan d'action. Elle insiste sur la nécessité de tenir compte des expériences antérieures à Bristol même, notamment sur la participation des communautés locales, et reprend les cinq grands thèmes de la Stratégie nationale. Les objectifs spécifiques sont contenus dans chacun des plans d'action locale des dix zones prioritaires.

L'autre document d'orientation préparé par le Bristol Partnership, la Community Strategy (Bristol City Council, Bristol Partnership, 2002), a été diffusé en version de consultation en décembre 2002. Il a été élaboré en tenant compte des nombreux exercices antérieurs de consultation, notamment par la Citizens' Panel, expérience où 2 500 citoyens choisis pour être statistiquement représentatifs expriment régulièrement leurs points de vue (au moins quatre questionnaires par an) (Bristol City Council, Bristol Citizens' Panel, 2002).

La Community Strategy définit cinq grandes orientations de long terme : *achieving life, long learning, building a thriving economy, strengthening local communities, promoting health and well-being, investing in sustainable development*. Elle identifie ensuite cinq priorités de court terme : *young people, social*

inclusion (including the local economy), sustainable development, transport and community safety. Les cinq thèmes prioritaires de la Stratégie se trouvent couverts sans être repris intégralement et l'objectif général de réduction des écarts entre quartiers figure comme premier élément de la priorité d'inclusion sociale. Pour chacune des cinq priorités de court terme, des objectifs et des actions sont définis ainsi qu'une organisation porteuse du dossier.

La Community Strategy estime pouvoir influencer environ 1,7 milliard de livres de dépenses publiques à Bristol par année.

8 FINANCEMENT

Les crédits alloués aux mesures spécifiques de la Stratégie apparaissent peu importants si on les compare au réinvestissement massif que le gouvernement effectue dans les services publics.

Dans la Stratégie nationale, le gouvernement annonce que les crédits seront substantiellement augmentés dans les domaines qui sont au cœur de la Stratégie. L'augmentation en 2004 par rapport à 2000 sera, pour l'éducation et la formation, de 11 milliards de livres; pour la santé, 12 milliards; pour la police, 1,6 milliards; pour l'emploi, 500 millions; pour le logement, 1,6 milliards; pour les transports, 4,2 milliards. Cette augmentation touche l'ensemble des domaines, mais avec les priorités gouvernementales de la Stratégie et la mécanique des *Floor Targets* (voir ci-dessous), les zones défavorisées devraient bénéficier d'une part plus que proportionnelle de ces augmentations (UK, Cabinet Office, 2001, p. 55).

Les crédits alloués aux mesures spécifiques de la Stratégie sont beaucoup plus modestes :

Neighbourhood Renewal Fund : 200 millions de livres en 2000-2001, 300 millions de livres en 2001-2002, 400 millions de livres en 2003-2004.

Neighbourhood Management Programme et Neighbourhood Wardens : 63,5 millions de livres sur trois ans.

Community Empowerment Fund : 36 millions de livres sur trois ans.

Community Chest : 50 millions sur trois ans.

New Deal for Communities : 1,9 milliard sur dix ans pour les 39 quartiers choisis.

Ce dernier programme peut être comparé dans ses montants au programme antérieur de régénération mis de l'avant en 1994. The Single Regeneration Budget (SRB) va injecter sur sept ans 5,5 milliards de livres dans 900 projets de tailles très diverses. Par contre, ces fonds publics vont mobiliser 10 milliards d'investissements privés, sans compter les financements européens.(UK, ODPM, 2001). Dans le cadre de l'objectif « européen », 2,1 milliards de livres sont disponibles pour les zones anglaises en restructuration.

Un bilan de la première année d'utilisation du NRF démontre la diversité des priorités locales et certaines difficultés dans le ciblage territorial des dépenses (UK, ODPM, October, 2002). Un peu plus des $\frac{3}{4}$ des 200 millions de livres alloués ont été dépensés dont 19 % pour la sécurité, 15 % pour la formation, 13 % pour le logement, 10 % pour la santé, et autant pour l'emploi, pour atteindre les objectifs planchers des cinq domaines prioritaires de la Stratégie. Mais près de 30 % ont été alloués à d'autres cibles périphériques (initiatives multisectorielles, garderies, équipements communautaires). Tous les rapports des 88 municipalités n'indiquent pas de manière précise à quels endroits les fonds ont été dépensés; selon les rapports qui le mentionnent, 49 % des dépenses planifiées étaient destinées à des districts figurant dans le premier décile des quartiers défavorisés. Par ailleurs, une partie des montants du NRF est utilisée pour du financement de contrepartie dans les programmes européens ou d'autres programmes anglais.

CAMDEN

Le NRF fournit à Camden 9,4 millions de livres sur trois ans. Pour mettre en perspective ce chiffre, le budget net de Camden, en 2002-2003, est de 276 millions et les investissements de 386 millions dont 244 millions de livres pour l'amélioration du parc de logement public.

Le Community Chest en 2002-03 est de 139 000 livres; il est géré par Groundwork, fédération nationale de trusts qui travaille à l'amélioration de la qualité de l'environnement dans les quartiers pauvres (Groundwork, 2002).

Dans le cadre du Community Empowerment Fund, une organisation parapluie (Voluntary Action Camden) a obtenu une subvention pour créer un réseau des réseaux du secteur associatif et communautaire.

BRISTOL

Bristol a obtenu 8,1 millions de livres sur trois ans du NRF; ces fonds sont gérés par Bristol Partnership. La première année, 53 projets ont été supportés, 25 venant de groupes communautaires et 28 des services; les secteurs de l'éducation et de la lutte contre le crime ont obtenu des montants beaucoup plus élevés que chacun des trois autres secteurs : emploi, santé et logement (Bristol, 2002, p. 23).

Les critères d'allocation tiennent compte, entre autres, de la forte pression des autorités centrales pour l'obtention de résultats rapides : les projets Quick Win seront au départ privilégiés (Bristol, Neighbourhood Renewal News, 2001).

9 ORGANISATION DE LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la Stratégie repose à tous les niveaux sur les instances publiques existantes et sur des personnes et des groupes de consultation dédiés à la Stratégie. Elle privilégie les relations contractuelles, la concertation et la collaboration entre tous les intervenants.

9.1 Les intervenants

Sur le plan central, la responsabilité de la mise en œuvre de la Stratégie incombe à la Neighbourhood Renewal Unit, qui œuvre au sein du nouveau ministère créé en mai 2002, l'Office of the Deputy Prime Minister. Ce rattachement montre bien l'importance accordée par le gouvernement à l'amélioration de la qualité de vie pour tous les citoyens. La NRU coordonne l'action de tous les ministères et veille à ce qu'ils respectent l'agenda de la Stratégie; compte tenu de l'accent mis sur la qualité des services de base, la coopération des autres ministères est essentielle. D'autres unités, rattachées à un niveau encore plus haut, celui de l'Office of the Prime Minister, exercent des responsabilités qui touchent à certaines dimensions de la Stratégie : la Social Exclusion Unit qui a d'ailleurs élaboré la Stratégie et la Urban Unit qui voit notamment à la mise en œuvre de la politique urbaine et gère les programmes de régénération.

Une instance centrale de consultation a aussi été créée en janvier 2002 : le Neighbourhood Renewal Community Forum. Il est composé de 20 personnes ayant une expérience personnelle des quartiers défavorisés, à titre de résidents ou de professionnels. Le rôle du Forum est d'exposer le point de vue des gens de terrain (*a grass roots perspective*), de conseiller le ministre sur l'ensemble de la Stratégie et sur certains thèmes spécifiques de réflexion, comme la revue des dépenses, les obstacles à la participation...

Sur le plan régional, les bureaux régionaux du gouvernement interviennent aussi dans la gestion des programmes et la supervision des expériences. Des équipes de Neighbourhood Renewal ont été mises en place dans les neuf Regional Government Offices; elles ont à la fois un rôle de conseil sur le déploiement des LSP, de médiation dans les difficultés d'engagement des agences gouvernementales, d'autorisation de subventions et de contrôle de l'utilisation des fonds. Toujours sur le plan régional, les

Regional Development Agencies sont aussi présentes dans les interventions qui relèvent de leur mandat de développement économique. Les intervenants locaux s'interrogent parfois sur la convergence réelle entre les orientations économiques et les objectifs sociaux de la Stratégie qui sont portés au niveau gouvernemental régional par deux instances différentes.

Sur le plan local, les municipalités sont des joueurs clés, mais non exclusifs. Elles peuvent se qualifier pour l'obtention de fonds, négocier des ententes avec le gouvernement central, embaucher des responsables pour la réalisation des projets. Mais elles doivent compter sur une instance de concertation dont la création est obligatoire dans la Stratégie : le Local Strategic Partnership (LSP), car l'octroi des subventions du NRF est conditionnel à la mise sur pied, dans les 88 municipalités, d'un Local Strategic Partnership (LSP). Celui-ci a pour objectif l'action concertée et soutenue des intervenants locaux des secteurs, public, privé et communautaire, dans le but d'identifier les priorités en matière de rénovation des quartiers, et d'assurer la coordination des diverses initiatives et services jugés nécessaires à la mise en œuvre de la Local Neighbourhood Renewal Strategy (LNRS) dans chaque municipalité. Ce sont les LSP qui procèdent à l'identification des quartiers prioritaires pour fins de la LNRS. Les LSP sont censés être des partenariats où tous les intervenants sont sur un même pied d'égalité. À cet effet, tel que mentionné plus haut, la participation des organismes du secteur communautaire aux LSP est favorisée par des subventions spécifiques versées par le Community Empowerment Fund et le Neighbourhood Renewal Community Chest. Dans le cadre de la LNRS, les LSP doivent également fixer les objectifs spécifiques (*local targets*) à atteindre en matière des cinq enjeux clés de la NSNR. Le gouvernement encourage les LSP à opérationnaliser ces objectifs spécifiques en les incorporant dans un Local Public Service Agreement (LPSA) et/ou dans un Best Value Performance Plan.

Enfin, les LSP sont également censés aborder la défavorisation à une échelle qui dépasse celle des quartiers cibles ou qui intègre les initiatives par quartier, en élaborant une Community Strategy couvrant l'ensemble de leur territoire et rejoignant les groupes (ex. : minorités ethniques ou religieuses) dont les lieux de résidence ne sont pas nécessairement regroupés géographiquement à petite échelle. La Community Strategy trace des perspectives sur l'ensemble des dimensions du développement de la municipalité.

La participation des élus aux travaux des LSP varie beaucoup d'une municipalité à l'autre, selon les premières analyses. Ce dispositif introduit une tension entre, d'une part, la légitimité démocratique dont bénéficient les élus municipaux, responsables d'une bonne partie des activités et de la réalisation des objectifs de base de la Stratégie et, d'autre part, la légitimité consensuelle du partenariat local réunissant tous les intervenants dont l'engagement est, à des degrés divers, nécessaire à la réussite à long terme. La même tension se manifeste dans le dispositif qui est préconisé par la Stratégie à un niveau inframunicipal, celui des petites zones d'intervention, quartier ou unité de voisinage.

Sur le plan inframunicipal, en plus de veiller à l'élaboration d'une stratégie pour tous les quartiers identifiés comme très défavorisés, les LSP peuvent aussi soumettre, ou aider un autre regroupement local à soumettre, une demande de participation à un autre programme d'action locale concertée. Il s'agit du programme de Neighbourhood Management que nous avons décrit plus haut.

Le programme de Neighbourhood Management est conçu de sorte que la direction de chaque projet est assumée par une personne, la ou le *neighbourhood manager*, ou par une petite équipe de gestion. Ce gestionnaire peut être quelqu'un ayant déjà de l'expérience dans le mouvement associatif local, ou bien il peut être à l'emploi de la municipalité et est affecté au projet pour une durée déterminée. Cette personne ou ces personnes travaillent avec un comité de direction composé d'un éventail de partenaires, ou au sein d'un LSP. Le gestionnaire est censé agir comme « *champion and troubleshooter for the area* ». Il n'y a pas de modèle univoque de gestion de quartiers, mais le système devrait fournir aux résidents une personne-ressource « *to turn to if they face problems and someone with clout to get things done (...)* », quelqu'un qui pourrait « *help to focus residents' ideas on what the priorities are (...)* It could lead to residents' involvement in contract negotiations » avec des services publics, ou à la prise en charge locale de la gestion de certains services (UK, Government Office for London, 2002). Le programme vise un éventail de problèmes ayant dépassé un certain seuil sur le plan très local, allant des graffitis aux lacunes dans la desserte en transport en commun. Plutôt que de recevoir une injection très importante de nouveaux fonds, le programme est censé veiller à une meilleure utilisation des ressources non ciblées

(*mainstream*) constituées de services publics dont bénéficie déjà le quartier (UK, NRU, 2002, Factsheet 6).

Pour le premier concours (2001) pour l'octroi de fonds dans le cadre de ce programme, le gouvernement a lancé un appel d'offres auprès de la quasi-totalité des 88 municipalités ciblées pour la NSNR. Des 73 propositions reçues, 20 ont été retenues. Les critères de sélection n'ont pas été basés uniquement sur le mérite des propositions puisqu'il s'agissait de projets pilotes voulant valider le concept de *neighbourhood management*, « *test the potential of local control* » (UK, NRU, 2002, *Factsheet 6*) dans un éventail assez large de quartiers dans différents types d'environnements urbains à travers le pays (UK, Neighbourhood Renewal Unit, News Release 2002). Les projets sont normalement censés avoir une durée de vie de sept ans. Ils sont assujettis au *monitoring* par la Neighbourhood Renewal Unit, et leur performance sera évaluée selon le niveau de réussite par rapport aux principaux objectifs de la NSNR concernant la criminalité, l'emploi, l'éducation, la santé et l'environnement physique.

Même si elle était parmi les pionniers de l'idée de gestion de voisinage, une chercheuse chevronnée en politiques sociales, Marilyn Taylor, a soulevé des inquiétudes concernant la faisabilité de certains aspects de la concertation souhaitée entre différents services publics dans le cadre de l'initiative :

« An awful lot will depend on what incentives there will be for local authorities and others to work in different ways. Somebody in social services, for example, has all sorts of standards and targets coming at them – what incentives are there going to be for them to work across boundaries? » (entrevue, citée dans Weaver 2001).

9.2 La collaboration entre les intervenants

La stratégie mise beaucoup sur la collaboration des intervenants pour atteindre ses objectifs. Les multiples formes de cette collaboration peuvent être comprises sous deux grandes catégories : les ententes contractuelles, notamment entre le gouvernement et les municipalités d'une part et d'autre part les arrangements volontaires de concertation et de partenariat.

La contribution des municipalités à la Stratégie s'inscrit dans l'approche contractuelle plus générale mise de l'avant par le gouvernement pour améliorer la performance locale. Le Local Public Service Agreement (LPSA) illustre bien cette approche qui est aussi présente dans les appels de proposition pour diverses initiatives thématiques (*pathfinders*). Le Local Public Service Agreement est une entente selon laquelle une autorité locale s'engage à améliorer sa performance, à atteindre des objectifs précis et en contrepartie le gouvernement s'engage à récompenser cette amélioration par des subventions ou des allègements procéduraux. Le format standard d'un LPSA est un texte bref avec annexe qui reprend chacun des éléments.

La municipalité spécifie les améliorations qu'elle veut atteindre dans ses services par la fixation d'objectifs quantifiés; et lorsqu'elle bénéficie de fonds NRF, elle doit indiquer comment les objectifs NRS sont articulés aux objectifs généraux. Ces objectifs doivent être supérieurs aux *floor targets*, qui correspondent à des seuils de service minimaux que les ministères doivent atteindre; ainsi, l'évaluation d'un organisme ne se fait plus selon la performance moyenne, mais selon sa performance la moins bonne ou à toute autre exigence réglementaire. Les activités et investissements nécessaires pour ces améliorations et pour lesquelles la municipalité peut recevoir une aide doivent aussi être précisés, en indiquant de quelle façon elles vont permettre d'aller au-delà des tendances. Un LPSA comporte une douzaine de thèmes faisant chacun l'objet d'un ou de plusieurs objectifs de performance, reflétant à la fois les priorités nationales et locales. Le gouvernement central a défini ses attentes à l'égard de la qualité des services publics locaux en énonçant des objectifs nationaux de performance. Les objectifs locaux peuvent se situer en dessous ou au-dessus de ces objectifs nationaux, mais doivent en tout cas se démarquer nettement de la situation actuelle (ils ne doivent pas être la simple projection de tendances en cours) et constituer l'amélioration maximale, pratiquement réalisable (« the targets should be stretching-encouraging the greatest practicable improvement in standards that the Local PSA can support » UK, ODPM, October, 2001, p. 13). La liste nationale, révisée en décembre 2002, comprend 23 objectifs spécifiques répartis en sept thèmes, soit les cinq de la NRS, plus un sur le transport en commun (accroître l'achalandage de 12 % d'ici 2010) et un autre sur la performance globale de la municipalité (amélioration de 2 % par année de l'efficacité) (UK, ODPM, October, 2001, p. 16).

En contrepartie, le gouvernement s'engage, d'une part à donner plus de flexibilité et de liberté à la municipalité sur certains aspects dûment identifiés et négociés de l'action gouvernementale, et d'autre part, il offre deux aides financières : la première versée après la signature pour aider la municipalité à s'améliorer, la seconde à l'échéance de l'entente. La première est une subvention d'amorçage pour aider la municipalité à investir dans les améliorations (*pump-priming grant*). Cette subvention qui comprend un montant initial fixe et un montant per capita est plafonnée à un tiers du montant potentiel de la deuxième subvention. La deuxième récompense la performance; elle est donc conditionnelle à l'atteinte des objectifs. Elle peut atteindre 2,5 % du budget net si tous les objectifs sont atteints; si tel n'est pas le cas, elle sera réduite proportionnellement au nombre d'objectifs non atteints.

De manière plus globale, par delà les ententes contractuelles, la Stratégie mise sur une approche partenariale généralisée conformément à la philosophie du New Labour. D'ailleurs, même pour la définition des LPSA, les consignes gouvernementales insistent sur la nécessité de consulter tous les partenaires (les *stakeholders*). L'approche partenariale généralisée implique de multiples intervenants (agences gouvernementales, citoyens, associations, milieux d'affaires, organismes subventionnaires, producteurs de services...), peut s'organiser sur une base sectorielle (et les secteurs sont multiples) ou sur une base plus territoriale (les ABI, Area Based Initiatives), être plus ou moins formalisée (du réseau informel de responsables aux Local Strategic Partnerships obligatoires). Les expériences de cette approche ont fait l'objet de plusieurs analyses et évaluations, au plan sectoriel (voir entre autres Balloch et Taylor, 2001) ou territorial.(UK, ODPM, Research Report no 1). Mentionnons sommairement quelques constats.

La collaboration a entraîné certaines améliorations locales indéniables, comme par exemple des changements dans la façon d'assurer la sécurité ou la réalisation de projets particuliers. Mais les freins sont nombreux sur plusieurs plans :

Rapports politiques : le partenariat, même formalisé, ne change pas en soi les rapports de pouvoir. Le gouvernement semble prendre pour acquis que les membres du LSP seront capables de s'entendre sur la vision et le plan d'action pour les quartiers, de forger un consensus parmi tous les intervenants clés, et de susciter leur engagement dans ces projets (NSNR Action Plan : 46). Il va sans dire que certains chercheurs et intervenants ont exprimé leur scepticisme quant au réalisme de cette vision consensuelle (ex. Ball 2002). Par ailleurs, la participation de certains groupes reste en deçà des attentes; par exemple, un rapport commandité par la YWCA soulève que la NSNR n'a pas fait une analyse différenciée selon le genre et qu'il s'avère très difficile pour les femmes de participer aux stratégies locales de revitalisation (Prasad, 2001).

Collaboration interorganisationnelle : les différents organismes impliqués n'ont pas les mêmes rythmes budgétaires ni les mêmes exigences de reddition de compte, parfois pas le même territoire. Leurs professionnels peuvent être de disciplines fort différentes. Des différences culturelles rendent ainsi difficile la communication.

Paramétrage des programmes. Les spécifications des organismes centraux dans l'allocation des fonds, dans les attentes à court terme de résultats, dans le genre de contrôle peuvent diminuer l'intérêt des initiatives de collaboration par rapport aux activités principales.

Imprécision sur les rôles. Par exemple, les fonctions des LSP peuvent être multiples : gouvernance locale (légitimation des décisions sur l'avenir de la collectivité), coordination (entre tous les organismes locaux), fourniture de services (en faisant des montages financiers de projets), monitoring (suivi des réalisations et impacts). Une compréhension claire de qui fait quoi facilite la coopération.

Mais malgré ces freins, la collaboration amène souvent un avantage assez convaincant pour susciter des réalisations communes. Parmi les facteurs facilitants, les réseaux tiennent une place de choix et sont parfois plus efficaces que la concertation obligée. Cela met en évidence le rôle des personnes et l'importance de la formation.

CAMDEN

Dans le borough

Le Camden Local Strategic Partnership est composé de 15 membres, venant des services (*chief executive*, police, incendie), du secteur du logement, de l'éducation, des affaires et du milieu associatif, quatre représentants du Network of Networks. Il est présidé par le leader du conseil de Camden. Il se réunit tous les deux mois et les séances sont publiques.

Au plan opérationnel, une unité directement rattachée à la direction générale (Regeneration and Partnership Team) s'occupe de tous les programmes et politiques de régénération et des partenariats. Le service de police à Camden a une petite unité dédiée aux partenariats.

Dans les relations central/local

Camden a conclu avec le gouvernement dès mai 2001 un Local Public Service Agreement qui lui rapporte un million en fonds d'amorçage et des promesses d'allègement sur 23 procédures gouvernementales. Dans les engagements chiffrés de Camden, à titre d'exemple, 3 600 logements seront mis aux normes, alors que sans la PSA 3300 l'auraient été (Camden, 2001).

Sur le plan du voisinage

Camden fait partie des *Pathfinders* pour la gestion de quartier avec une expérience pilote dans le quartier de Gospel Oak (près de 20 000 habitants). Le *neighbourhood manager* est à la fois un avocat des causes du quartier, un promoteur et coordinateur d'initiatives (Camden, 2001). Il a pour fonctions de développer des partenariats et des réseaux, de coordonner les projets existants de régénération, de développer les connaissances sur le quartier, d'identifier les problèmes, d'améliorer les relations de travail entre les services, de susciter la participation des citoyens et de développer une stratégie d'information; à cet égard, un centre d'information communautaire et un site Web ont été installés.

Le gestionnaire de voisinage est appuyé par une petite équipe de deux Community Development workers et d'un agent d'information. En outre, les services du *borough* ont convenu de déléguer un représentant sous sa supervision et d'autres organismes publics se sont engagés à travailler avec lui.

Il mène son plan d'action sous la supervision d'un partnership qui devrait être constitué de quatre représentants élus au niveau de secteurs, de cinq représentants de divers groupes (vieux, jeunes, minorités, centres communautaires), de deux conseillers, de trois représentants de groupes thématiques, de six représentants des services publics, d'un représentant du milieu des affaires. En attendant la constitution (qui semble être un peu laborieuse) définitive de ce groupe de partenaires, un Shadow Partnership Board donne les orientations (mais la dernière réunion indiquée sur le site date de janvier 2002).

La subvention obtenue n'est pas considérable : 200 000 livres par année pour l'équipe de gestion, 1,5 millions sur trois ans comme montant levier pour susciter des changements dans les services réguliers. Cette subvention est gérée par le *borough*.

BRISTOL

De multiples intervenants sont mis individuellement à contribution, dans le cadre d'une coordination formelle à plusieurs niveaux. La Ville de Bristol emploie un *neighbourhood manager* pour toute la stratégie à l'échelle de la ville, aidé en 2002 de cinq *project managers* et de cinq *neighbourhood facilitators*. Les principaux services publics ont des représentants aux diverses instances de concertation. Les citoyens et associations sont invités à participer, non seulement en exprimant leur point de vue dans les nombreuses consultations, mais aussi en réalisant divers petits projets. En outre, deux associations (VOSCUR et Black Development Agency) gèrent les fonds venant du Community Empowerment Fund pour le développement de la capacité locale, tandis que la Bristol Foundation gère les fonds venant du Community Chest Funds pour stimuler les petites initiatives locales. Dans certains quartiers, les associations ou regroupements déjà existants servent de support à la constitution des partnerships

(regroupement des divers intervenants interpellés par la stratégie de revitalisation) qui doivent mettre au point les Neighbourhood Action Plans.

Tous ces intervenants sont appelés à se mobiliser sous l'égide d'une instance centrale de concertation ou de coordination : le Bristol Partnership (le Local Strategic Partnership exigé par les autorités centrales dans chaque collectivité prioritaire dans la Stratégie nationale). Il est actuellement composé de 73 membres de divers milieux : 17 représentent des partenariats thématiques déjà existants (par exemple Bristol Education Partnership Board, Bristol Tourism and Conference Bureau, Bristol Housing Partnership...), 18 représentent les principaux fournisseurs de services publics auxquels s'ajoutent sept conseillers municipaux, actuellement quatre représentants élus des partenariats locaux (Locally Elected Accountable Community Partnerships), dix-huit du secteur associatif, cinq des groupes concernés par les politiques d'égalité, deux des groupes religieux (à venir) et quatre divers.

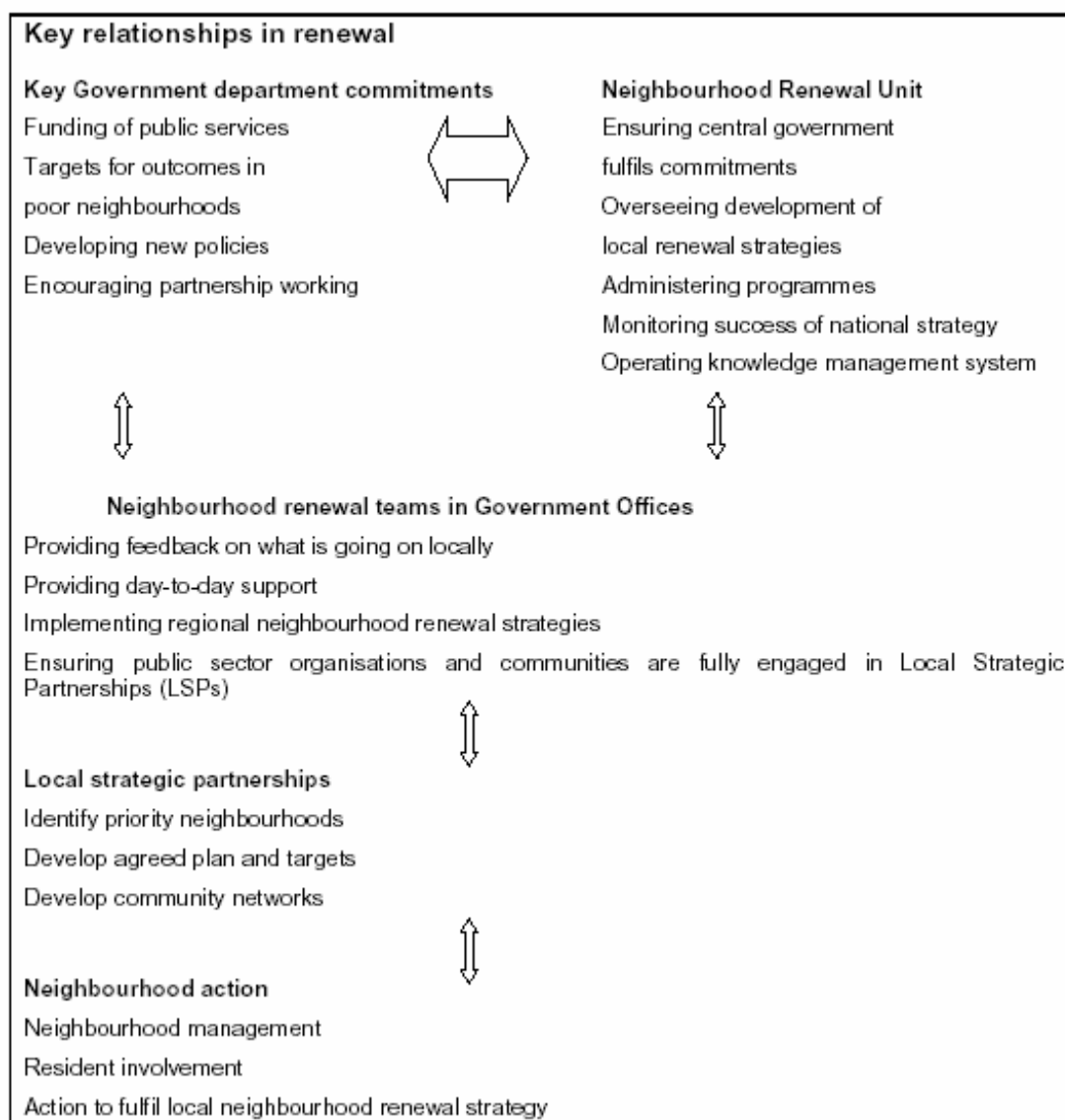
Pour faciliter la prise de décision, un *steering group* de 27 membres a été composé : le Local Strategic Partnership Program Group. Ce comité d'orientation a créé trois groupes spécialisés : le Neighbourhood Renewal Working Group qui fournit les avis sur toute la stratégie et coordonne le travail des groupes locaux, le Sustainable Development Action Group et l'Equality Action Group. Les réunions sont publiques. D'ailleurs, les comptes rendus des rencontres du Neighbourhood Renewal Working Group sont accessibles sur Internet. L'ensemble des membres se réunit trois à quatre fois par année.

Ce partenariat global entend améliorer la façon dont les différents secteurs de la collectivité travaillent ensemble pour l'amélioration de la qualité de vie des habitants de Bristol; (Bristol City Council, Bristol Partnership Community Strategy, 2002, p. 3) il ne se considère pas comme une création bureaucratique traditionnelle de réunion, mais plutôt comme un moyen de rationaliser et de coordonner les initiatives de concertation (Bristol City Council, Bristol Partnership, 2002, p. 2).

Sur le plan opérationnel, les relations entre ces intervenants sont fortement conditionnées par le type de rapport contractuel entre la ville et les autorités gouvernementales. Bristol et les autorités centrales se sont entendues sur des objectifs cibles pour les principaux services publics (Local Public Service Agreement Target). Ces objectifs cibles sont chiffrés, par exemple d'ici 2005, pourcentage de *Black Africans* devant réussir *English Level 5 +* : 57 %; réduction à 38,2 % du pourcentage des jeunes délinquants récidivistes, réduire à 126 le nombre de personnes tuées ou sérieusement blessées dans les accidents de la route, etc. (Bristol, Bristol Partnership Community Strategy, 2002, p. 3). Dans les dix quartiers prioritaires de la stratégie, des objectifs planchers ont aussi été fixés pour chacun des cinq grands secteurs d'intervention et la plupart sont chiffrés, avec des dates cibles variant entre 2004 ou 2010.

En échange de ces engagements contractuels précis, la ville demande et peut obtenir des assouplissements dans l'encadrement central pour la mise en œuvre des programmes; par exemple dans les projets de la Neighbourhood Renewal Strategy, possibilité de se faire payer d'avance, de reporter à l'année subséquente des crédits non utilisés...

Enfin, le graphique suivant (reproduit d'un document officiel de vulgarisation de la NSNR) propose une synthèse des rapports entre acteurs impliqués dans la NSNR :



Source : UK, ODPM, Neighbourhood Renewal Unit, 2002, *Changing Neighbourhoods, Changing Lives*.

10 APPRENTISSAGE COLLECTIF

La NRS est aussi conçue comme une mobilisation collective pour contrer l'exclusion et, de manière opérationnelle, réduire les écarts entre les zones défavorisées et le reste du pays. Les orientations sont claires et certains objectifs très précis; mais le choix des moyens relève d'une approche pragmatique où l'expérimentation locale sert de levier pour l'amélioration de la performance collective dans l'atteinte des objectifs. L'évaluation, la formation et l'échange sur les expériences font l'objet de mesures spécifiques et sont des éléments clés de ce qu'on peut appeler un apprentissage collectif où chaque personne intervenante, chaque organisme, chaque regroupement est invité à parfaire ses connaissances et ses habiletés tout en agissant.

Nous avons déjà noté que le suivi des interventions est fort élaboré avec la fixation d'objectifs chiffrés et la mise au point d'indicateurs sur différentes dimensions d'évolution de la collectivité locale. Le gouvernement central s'est d'ailleurs engagé à développer les statistiques disponibles au niveau des *neighbourhoods*. L'évaluation plus approfondie des actions, la recherche des impacts sur les

mécanismes de changement font partie intégrante des diverses interventions gouvernementales. Ces évaluations exigées dans les programmes sont faites par de nombreux organismes différents, y compris l'Audit Commission et sont d'ampleur variable. Notamment, le programme phare de la NRS, le NDC, fait l'objet d'une évaluation intensive, menée par un consortium d'universitaires et de consultants, qui comprend plusieurs composantes : sondage auprès des ménages, campagne annuelle d'entrevues auprès des principaux acteurs des Local Partnerships et des responsables des Regional Government Offices, une analyse des changements dans chacun des cinq domaines de la Stratégie, des études de cas sur les groupes qui ont moins bénéficié jusqu'à maintenant des mesures de régénération (en particulier Noirs et minorités ethniques), etc.; les résultats font l'objet au fur et à mesure de l'avancement de l'évaluation de nombreuses activités de diffusion.

Puisque la Stratégie veut se déployer selon « ce qui fonctionne », selon les succès obtenus, ces évaluations sont centrales dans l'apprentissage collectif. Le gouvernement a publié en octobre 2002 un document sur la courbe d'apprentissage (*Learning Curve*) dans la régénération (UK, OPDM, Learning Curve, 2002), sur les actions qu'il entreprend pour développer les connaissances et améliorer les habiletés de tous les intervenants : les citoyens, les praticiens, les professionnels de tous ordres qui travaillent dans les zones défavorisées, les élus, les fonctionnaires locaux et centraux, les organisations... Certaines actions visent à développer et diffuser les connaissances : un site Internet (www.renewal.net) dédié aux bonnes pratiques et aux guides *How to*, l'embauche de conseillers en régénération dans les bureaux régionaux du gouvernement, l'appui à des réseaux régionaux de transfert de connaissances, le soutien aux citoyens qui veulent développer un rôle conseil, agir comme consultants (UK, OPDM, NRU, Resident Consultancy 23). Les actions qui visent à accélérer la formation et le développement des habiletés comprennent notamment un volet subvention de formation dans le programme du Community Chest et la promotion auprès des ministères et fonctionnaires de stages dans les organismes qui œuvrent directement dans les zones défavorisées. Enfin, 21 millions de livres sont consacrées au Skills and Knowledge Program.

CAMDEN

La NRS de Camden mentionne aussi les actions qui seront prises pour ajuster les initiatives au fur et à mesure des expériences, pour diffuser les résultats de ces expériences. Le suivi des activités se fera par des rapports trimestriels. Une stratégie d'évaluation est conçue dès le départ avec des sondages et analyses répétées tous les deux ans (Camden, Neighbourhood Renewal Strategy, 2002, p. 40).

Le programme exploratoire de Neighbourhood Management a prévu lui aussi dès le départ la stratégie d'évaluation progressive. La préférence est donnée à des panels de citoyens et une étude longitudinale auprès des enfants et des jeunes sera répétée tous les trois ans. L'amélioration de la performance scolaire, y compris dans ses facteurs extrascolaires, est un des axes prioritaires du plan d'action de quartier.

BRISTOL

Pour chacun des thèmes prioritaires de la Stratégie, une série d'indicateurs a été définie de façon à pouvoir suivre d'année en année la conformité des évolutions aux orientations ou l'atteinte des objectifs chiffrés. Pour chacun des plans d'action de quartier, des indicateurs devraient aussi être définis pour chacun des projets. Dans le cadre des évaluations des impacts de la Stratégie, un cadre d'analyse a été fixé dès le départ et centré sur trois questions principales : les changements dans la communauté locale induits par la stratégie, à court et à long terme, observation continue sur les pratiques et identification/généralisation des pratiques qui donnent des résultats, bénéfiques à long terme.

Formation

La formation des intervenants, qu'ils soient professionnels ou citoyens, fait l'objet d'une action spécifique. Bristol a d'ailleurs été choisie comme expérience pilote dans le programme national Skills and

Knowledge. Diverses initiatives sont prises, impliquant professionnels de la formation et universitaires : par exemple, des ateliers thématiques sur les objectifs planchers regroupant des intervenants de différents organismes, la création de centre de formation dans les quartiers, l'utilisation d'un site Web sur la Stratégie.

11 RÉSULTATS

La Stratégie est trop récente (2001) pour qu'une appréciation d'ensemble puisse être portée sur ses résultats. Néanmoins, bon nombre de documents officiels multiplient les exemples de réussite locale dans tel ou tel secteur. Toute une annexe de la Stratégie est d'ailleurs consacrée aux exemples de bonnes pratiques dans les programmes antérieurs de régénération.

CAMDEN

Dans le cadre de la stratégie générale d'évaluation, une étude sur l'état initial de la situation a été menée avec intention de la répéter tous les deux ans. Les résultats de la première vague ont été diffusés en septembre 2002, après compilation des statistiques, sondage auprès d'un échantillon représentatif du *borough*, entrevues en profondeur dans chacune des dix zones et atelier de travail dans deux zones. L'évaluation vise à documenter les améliorations dans la qualité de vie (objectives et perçues), la réduction des inégalités et les accroissements dans le capital social et les réseaux sociaux (Camden', Neighbourhood Renewal Strategy, 2002).

BRISTOL

Un exemple est mis en évidence parce qu'il illustre une amélioration significative dans les *mainstream services* : la réorganisation des équipes et des activités de nettoyage dans un quartier a donné des résultats si positifs que l'expérience est en voie d'être transposée dans d'autres quartiers de la ville.

12 ANNEXE. MÉTHODOLOGIE. CIBLAGE DES ZONES

12.1 La détermination des choix des aires géographiques d'intervention : la centralité des indices de défavorisation

L'un des moyens importants de mise en œuvre de la NSNR consiste en l'octroi annuel (de 2001 à 2004) de subventions venant du Neighbourhood Renewal Fund (NRF) à un certain nombre d'entités municipales (*local authorities* ou *local authority districts*) ciblées par le Department of Environment, Transport and the Regions (DETR).

Sont éligibles à ces transferts gouvernementaux les municipalités²³ anglaises qui ont été identifiées comme les plus défavorisées au pays selon les *Indices of Deprivation 2000* (connus sous le nom « ID2000 »). Ces indices ont été développés pour la Social Exclusion Unit (qui relève du Cabinet du premier ministre) par une équipe de chercheurs universitaires chevronnés en politiques sociales et statistiques sociales (UK, DETR, 2000 : 3). On parle d'indices au pluriel parce qu'il s'agit d'un ensemble de mesures distinctes. Nous reviendrons, quelques pages plus loin dans ce texte, sur la construction de ces indices et sur la façon dont ils sont employés pour cibler les quartiers et municipalités les plus défavorisés. Mais il importe au préalable de fournir une mise en contexte historique de cet accent qui est mis sur les indices de défavorisation dans le contexte anglais, et d'esquisser les enjeux scientifiques importantes qui sous-tendent le choix méthodologique et politique de faire reposer la NSNR en bonne partie sur le ciblage des quartiers urbains jugés les plus défavorisés.

INDICES DE DÉFAVORISATION ET INTERVENTIONS CIBLÉES SUR DES QUARTIERS : MISE EN CONTEXTE HISTORIQUE ET THÉORIQUE

Il importe de saisir, en partant, que ce principe de ciblage de zones géographiques d'intervention s'inscrit dans une longue tradition britannique d'intervention sociale remontant au 19^e siècle²⁴. Elle repose sur la notion qu'au-delà des individus ou des familles pauvres ou souffrant de divers types de défavorisation, il peut se créer des aires ou zones entières défavorisées lorsque la concentration spatiale de ménages pauvres devient très élevée à petite échelle. Ce qui sous-tend cette hypothèse est le concept d'« effets de milieu » (*neighbourhood effects* ou *area effects*) dont les mécanismes suscitent encore beaucoup de controverses dans le milieu scientifique des études urbaines (Dansereau *et al.*, 2002 : 30-39). Au terme de ce débat, plusieurs chercheurs admettent la possibilité d'effets de milieu dans certaines circonstances : lorsque la concentration de pauvreté est très élevée et lorsque les personnes « à risque » n'ont pas la possibilité de se déplacer ailleurs pour accéder à des ressources et services plus diversifiés ou de meilleure qualité²⁵.

Au Royaume-Uni, les politiques urbaines ont toujours accordé une large place au ciblage des interventions sociales, économiques et urbanistiques vers les quartiers les plus « défavorisés », de sorte qu'on pourrait bien dire que ce pays est le grand spécialiste mondial dans le domaine des indicateurs de défavorisation des quartiers. Au début, et à cause des sources de données disponibles (le recensement et, dans une moindre mesure, les bases de données administratives dans les domaines d'éducation et de services sociaux), les chercheurs et intervenants avaient tendance à définir les quartiers dits prioritaires sur la base des indicateurs mettant l'accent sur les caractéristiques sociales, économiques ou démographiques de la population et des ménages qui y résident, même si les conditions du logement ont

²³ Ici, nous utilisons le terme « municipalité » comme traduction libre de « *local authority districts* », terme qui désigne en Angleterre les districts métropolitains, les cités, les villes et, dans le cas de Londres, les arrondissements (« *Boroughs* »), qui sont admissibles au NRF. La plupart de celles-ci sont des « *unitary authorities* », c'est-à-dire qu'elles sont responsables non seulement des services municipaux habituels, mais aussi de l'éducation et des services sociaux.

²⁴ Voir à ce sujet Greater London Authority (2002), ch. 6, « Deprivation Indicators ».

²⁵ Grosso modo, ces deux conditions semblent s'appliquer beaucoup plus en Angleterre que dans le cas des villes canadiennes.

aussi été prises en compte. Au fil des années, on a ajouté plus de variables se rapportant à la qualité de vie (D. Smith, 1979; A. Smith, 2001; Bardsley, 2002; Greater London Authority, 2002).

À partir des années 1970, la remontée de ces *area-based approaches* en tant qu'outils pour lutter contre la pauvreté urbaine a suscité des critiques importantes de la communauté scientifique (voir par ex. : Hamnett 1979), notamment du fait qu'elles reposaient sur la construction d'indices synthétiques de plusieurs indicateurs de défavorisation (*multiple deprivation indexes*). Deux points particuliers ont été soulevés par les scientifiques, dont des spécialistes de la géographie sociale urbaine. D'une part, on a mis en évidence l'« erreur écologique » (*ecological fallacy*) qui peut se produire si, sur la base de corrélations observées entre variables agrégées à l'échelle d'une aire géographique, on présume que ces mêmes corrélations existent au sein d'un individu qui y réside (pour l'un des premiers exposés de ce problème, voir Robinson 1950; pour une discussion plus récente, voir Fieldhouse et Tye, 1996). Ainsi, le fait qu'on identifie un quartier comme souffrant de multiples formes de défavorisation n'implique pas nécessairement que plusieurs indicateurs de défavorisation sont présents chez les mêmes individus résidant dans le quartier. D'autre part, aux yeux de plusieurs, le fait d'« étiqueter » publiquement les quartiers souffrant d'un cumul de formes de défavorisation risque de renforcer l'un des effets négatifs de milieu, soit la stigmatisation des quartiers qui, par exemple, diminuerait les perspectives d'emploi d'un individu y résidant (Herbert, 1979).

Par ailleurs, on a critiqué le fait que les indices de défavorisation mettent autant d'accent sur les caractéristiques des individus ou des ménages au détriment des indicateurs de la qualité ou de l'accessibilité d'une gamme de services locaux et d'équipements collectifs.

Au Royaume-Uni, au cours des années 1980 et pendant la première moitié des années 1990, on constate un recul d'intérêt politique pour le ciblage de quartiers urbains précis dans la lutte contre la pauvreté. Selon Spicker (2001 : 9), cela fut la conséquence d'un « *intellectual assault on the legitimacy of area-based policy* » comme en témoigne le fait que les critiques scientifiques de ce genre d'approche ont été synthétisées dans un article important publié dans le bulletin prestigieux et d'une grande influence du Central Statistical Office. On pourrait ajouter qu'il fallait sans doute attendre que la notion d'exclusion sociale prenne son envol au Royaume-Uni dans un contexte où le niveau de détérioration de nombreux quartiers urbains britanniques atteigne un seuil critique (Wrigley, 2002 : 2030), avant que les chercheurs ne commencent à réinvestir dans l'analyse des liens entre lieu de résidence, défavorisation et exclusion et que le gouvernement s'intéresse de nouveau aux aspects socio-économiques de la rénovation urbaine.

De nos jours, et en termes plus généraux, un consensus semble se dégager chez les géographes et sociologues œuvrant dans le domaine des études urbaines : on ne doit pas rejeter du revers de la main la notion d'effet de milieu, notamment dans les cas où les concentrations spatiales, à petite échelle, de ménages vivant en pauvreté et souffrant d'autres types de défavorisation sont extrêmes (l'effet de seuil). Nonobstant les dangers associés à l'erreur écologique, la pauvreté demeure un phénomène complexe qu'il convient de concevoir en termes d'« une constellation de différents types de défavorisation » (Spicker, 2001 : 1). Par contre, en regardant les phénomènes au niveau du milieu, on ne doit pas tenir pour acquis (comme le fait un certain courant de recherche américaine critiquée par, entre autres, Germain et Gagnon, 2001) que l'échelle du voisinage ou du quartier est l'échelle la plus déterminante des « structures d'opportunité » de ses résidents. Par exemple, l'accès à l'emploi passe très souvent par le réseau social d'un individu, de sorte qu'un réseau peu diversifié au plan socio-économique peut freiner la possibilité de trouver un emploi intéressant. *A priori* donc, une personne dont le réseau social est limité à un quartier de résidence très défavorisé subira davantage les effets du milieu que si ses réseaux sont plus étendus au plan géographique. Mais des études récentes, dont des travaux britanniques (ex. Forrest et Kearns, 2001), ont remis sérieusement en question la représentation courante selon laquelle les réseaux sociaux des ménages pauvres seraient plus systématiquement ancrés dans le quartier que ceux des couches moyennes. La question de l'accès des résidents à des réseaux sociaux plus diversifiés que ce qu'on peut trouver à l'intérieur d'un quartier pauvre est donc une question empirique qu'il importe de vérifier sur chaque terrain d'étude. Il en va de même en ce qui concerne l'accès à des services non locaux, qui serait déterminé par plusieurs facteurs dont la mobilité spatiale des individus (influencée par l'accès aux modes de transport ainsi que par la « distance perceptuelle ») et les contraintes institutionnelles régissant l'accès aux équipements collectifs selon le lieu de résidence.

Enfin, et en termes plus généraux, plusieurs chercheurs ont insisté sur la nécessité, aux plans analytique et politique, de replacer les interventions ciblant les quartiers et des individus ou groupes y résidant dans un contexte plus large. Ainsi, tout en acceptant la pertinence dans certains cas de politiques mettant l'accent sur les effets de milieu, ces chercheurs insistent pour que la mise en œuvre de celles-ci n'occulte plus, comme cela s'est parfois produit par le passé, les dynamiques plus systémiques d'exclusion sociale. Étant donné que l'effet propre du quartier reste mineur par rapport à celui des caractéristiques familiales, et étant donné que les politiques ciblant les zones les plus défavorisées écartent par définition le très grand nombre de personnes en difficulté ne résidant pas dans les zones en difficulté, la spatialisation de certaines politiques ne devrait en aucun cas remettre en question les politiques sociales de couverture plus « universelle » (*mainstream*) (Smith, 1979; Kleinman, 1999; Kearns et Parkinson, 2001). Pearson (2001 : 59-60) rappelle à cet égard que, pendant les années 1980 et 1990, les stratégies locales de lutte contre la pauvreté opéraient dans un contexte budgétaire très difficile, de sorte qu'on misait beaucoup sur « *bending mainstream services and resources to meet the needs of disadvantaged people* ».

LE CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE DES MUNICIPALITÉS ET DES QUARTIERS DANS LE CADRE DE LA NATIONAL STRATEGY FOR NEIGHBOURHOOD RENEWAL ET DE LA LOCAL NEIGHBOURHOOD RENEWAL STRATEGY : DES DÉVELOPPEMENTS MÉTHODOLOGIQUES IMPORTANTS

Au cours des dernières années, nombre de ces critiques et bémols soulevés par la communauté scientifique à l'égard des démarches basées sur le ciblage pointu des aires géographiques (*area-based approaches*) semblent avoir été pris en compte par le gouvernement actuel (au pouvoir depuis 1997). De fait, ce qui est en voie de se concrétiser est une approche qui semble répondre aux critiques et inquiétudes déjà exprimées par les chercheurs concernant la spatialisation des politiques sociales. L'approche prônée par la NSNR combine, d'une part, l'amélioration de l'application des politiques existantes et non ciblées (*mainstream*) dans des quartiers en difficulté, et d'autre part, l'intégration de différentes politiques sectorielles *ciblées* au niveau local, comportant des moyens et des objectifs spécifiques pour chacune des collectivités locales et quartiers les plus défavorisés (Wallace, 2001). De plus, la Stratégie met beaucoup l'accent sur la réduction des inégalités, d'une zone géographique à une autre, dans la livraison et dans la qualité des services publics. Les différents ministères sont censés répondre à des nouveaux planchers de services visant un standard minimum en plus du standard moyen déjà pris en compte dans les évaluations de performance. Ils sont censés réallouer leurs dépenses en faveur des zones défavorisées afin de réduire les écarts entre ces zones et le reste du pays.

Néanmoins, à nos yeux, le positionnement du gouvernement vis-à-vis de l'importance à accorder aux effets de milieu, demeure passablement ambigu, comme nous le verrons maintenant.

Notamment, dans un document de consultation sur des modifications proposées à l'ID2000 (UK, ODPM, NRU, 2002 : 12-13), on insiste sur le fait que le choix des indicateurs et des domaines n'est aucunement influencé par le concept d'effets de milieu, en rappelant qu'au fond, une aire géographique est considérée comme défavorisée si elle retrouve, sur son territoire, une concentration importante de personnes défavorisées. Même le domaine portant sur l'accès géographique aux services ne vise qu'à mesurer l'impact d'une mauvaise desserte de services sur les individus, sans aucune présomption quant à la possibilité que des effets de milieu soient induits par cette inadéquation de services locaux. Les responsables de l'ID2000 veulent se distancer de l'utilisation (fautive, à leurs yeux) de ces indices dans le but d'arriver à des conclusions concernant les causes de la défavorisation ou concernant l'existence ou non des effets de milieu :

«Illustrating the geographical distribution of deprivation by creating area-level aggregates does not imply that any particular geographical level is fundamental in the causal processes involved in deprivation (...) nor should it be taken to imply assumptions about the appropriate solutions.» (ibid: 13)

Ils ne nient pas la possibilité d'effets de milieu, mais insistent sur le fait qu'il s'agit d'une question empirique (c'est-à-dire à vérifier dans chaque cas).

Et pourtant, il nous paraît assez évident que la palliation des effets de milieu soit au cœur des objectifs de la NSNR, nonobstant le fait que la NSNR se fie aux indices de l'ID2000 comme critères de base pour

l'attribution des subventions du NRF. Par exemple, on lit dans l'Action Plan : « Dans un délai de 10 à 20 ans, plus personne ne devrait être sérieusement défavorisé du fait de son lieu de résidence » [notre traduction] (UK, SEU, 2001 : 8). Il y a une insistance explicite sur les *area aspects of social exclusion* (ibid : 12) dont on donne des exemples semblables à ceux évoqués dans la littérature scientifique (voir Dansereau *et al.*, 2002 : 30-37). On vise dans les quartiers les plus pauvres la mitigation des problèmes de chômage et d'exclusion du marché de l'emploi, ainsi que l'amélioration des niveaux de santé, le développement des compétences professionnelles et l'amélioration de la condition du logement et de l'environnement physique (ibid : 8). L'objectif, par rapport à ces indicateurs de défavorisation ou d'exclusion, est de réduire l'écart entre les quartiers les plus défavorisés et le reste du pays.

Il est à noter que la Social Exclusion Unit insiste sur la nécessité de virer les interventions vers « les poches de défavorisation les plus extrêmes » [notre traduction], d'où l'importance de descendre à une échelle spatiale fine ²⁶ puisque les « poches » de pauvreté sont dissimulées lorsque les données sont agrégées sur le plan des municipalités (UK, SEU, 2000, *A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan* : 13).

LES INDICATEURS ET MESURES COMPRIS DANS L'INDICE DE DÉFAVORISATION À COMPOSANTES MULTIPLES ANGLAIS (*MULTIPLE DEPRIVATION INDEX*)

La mise en contexte présentée ci-dessus nous permet de mieux comprendre les logiques derrière la confection des *Indices of Deprivation 2000* (ID2000) et la façon dont ces indices sont utilisés dans l'identification des municipalités et des quartiers, au sein de ces municipalités visées par la NSNR et par la LNRS. Nous présenterons maintenant un exposé plus technique à ce sujet.

Dans l'ID 2000, il y a d'abord six domaines de défavorisation se rapportant à l'échelle géographique du quartier électoral (*ward*); cette unité géographique est de taille passablement variable, mais regroupe normalement quelques milliers d'habitants ²⁷. Le tableau ci-dessous présente les six domaines ²⁸. Pour chaque domaine, un indice est construit à partir d'un certain nombre d'indicateurs tirés principalement de différentes bases de données administratives, mais faisant appel également à des données du recensement et des enquêtes récurrentes ²⁹. Un total de 32 indicateurs sont utilisés (voir complément référence 3).

²⁶ Lorsque les contraintes de fiabilité statistiques et de confidentialité des données permet un tel niveau de désagrégation. Mentionnons à cet égard que, lors du calcul de certaines composantes de l'ID2000, on emploie une technique statistique spécialisée, celle du « rétrécissement » (*shrinkage*) pour accroître la fiabilité statistique des indicateurs se rapportant aux secteurs géographiques où les effectifs sont faibles (Index Team, sans date : 34-40).

²⁷ Il importe de comprendre que, contrairement au cas canadien, les « *wards* » anglais sont des unités censitaires officielles, comprenant plusieurs secteurs de dénombrement. Toutefois, leurs limites sont modifiées tous les cinq ans (1998, 2003...).

²⁸ Il est prévu d'ajouter deux autres domaines, portant respectivement sur la criminalité, l'incivilité et le désordre public « *crime and social order* », et sur la qualité de l'environnement physique, mais pour le moment les bases de données disponibles ne permettent pas la construction d'indicateurs fiables à une échelle géographique fine.

²⁹ Il est à noter que la dépendance méthodologique de l'indice de défavorisation des indicateurs basés sur les données du recensement est bien moindre qu'auparavant. De fait, seulement deux des 32 indicateurs sont des variables censitaires, et un grand nombre viennent des données administratives comme celles du Department of Social Security, car même si dans certains cas la même variable existe au recensement, les données administratives seraient plus à jour (d'autant plus que le recensement britannique ne se tient que tous les dix ans) (A. Smith 2001).

TABLEAU : DOMAINES COMPOSANT L'INDICE DE DÉFAVORISATION DES QUARTIERS ÉLECTORAUX ANGLAIS

Défavorisation au plan de...	Pondération (%)
• Revenu	25
• Emploi	25
• Santé, dont handicap majeur	15
• Éducation, qualifications et formation	15
• Logement	10
• Accès géographique aux services	10

Il est très intéressant de constater l'inclusion de **l'accessibilité géographique aux services** parmi ces six domaines. Cette innovation témoigne de la disponibilité accrue des données fiables spatialisées portant sur cette question et des nouvelles voies analytiques ouvertes par le développement des systèmes d'information géographique (Mohan, 2002). Elle témoigne aussi de l'impact croissant des travaux des spécialistes de la géographie sociale, dont la géographie de la santé dans le débat sur l'exclusion sociale; c'est notamment le cas en ce qui concerne la question des inégalités spatiales dans l'accès à des services alimentaires abordables et de qualité, et l'impact de ces inégalités sur la santé des populations (Wrigley, 2002; Wrigley, Guy et Lowe, 2002). Le développement de ce domaine n'est pas encore très avancé, et certains des indicateurs utilisés restent assez approximatifs, mais il ressort des documents de consultation méthodologiques (UK, DETR, 2000; Index Team, sans date; UK, OPDM, 2002) qu'il y a un fort intérêt pour l'incorporation progressive d'un plus grand éventail d'indicateurs spatialisés permettant de mieux décrire la fourniture de services commerciaux et publics sur les territoires concernés, et d'améliorer les méthodes utilisées pour mesurer leur accessibilité spatiale aux populations. Bref, on constate **une volonté évidente et soutenue d'améliorer la capacité de collecte de statistiques sociales pertinentes aux échelles spatiales appropriées.**

Les six domaines sont par la suite pondérés selon la pondération indiquée dans la deuxième colonne du tableau. Cette pondération est ensuite utilisée dans le calcul d'un indice global de l'ensemble des indicateurs de défavorisation (*multiple deprivation index* ou *composite deprivation index*) pour chacun des quartiers.

Par ailleurs, un indice de pauvreté chez les enfants est également calculé à l'échelle des quartiers électoraux, mais celui-ci n'entre pas dans le calcul de l'indice de défavorisation.

DE L'INDICE DE DÉFAVORISATION DES QUARTIERS AUX MESURES RÉSUMANT LE POSITIONNEMENT DE CHAQUE MUNICIPALITÉ (*DISTRICT LEVEL SUMMARY MEASURES*) :

L'ID2000 comprend également une série de six mesures qui vise à agréger, à l'échelle de la municipalité et de différentes manières, l'indice global de défavorisation correspondant à chacun des quartiers électoraux de la municipalité. Ces six mesures, qu'on appelle les *district level summary measures*, permettent d'**ordonner les municipalités selon leur niveau global de défavorisation**, et de faire cela **de six façons différentes**. Les chercheurs responsables de l'ID2000 insistent à plusieurs reprises sur le fait qu'aucune des six mesures n'est a priori plus importante ou plus valable qu'une autre (Index Team, sans date : passim). L'objectif est de permettre de voir le niveau global de défavorisation au sein d'une municipalité sous différents angles dont chacun fait ressortir un aspect différent de la « défavorisation à composantes multiples » (notre traduction de *multiple deprivation*). Voici, en résumé, les six mesures qui résument la défavorisation globale à l'échelle d'une municipalité (pour des explications et justifications détaillées de chacune des mesures, voir UK, DETR, 2000; Index Team, sans date) :

Concentration locale :	Cette mesure vise à qualifier la profondeur (comparée à l'ensemble des quartiers électoraux du pays) de la défavorisation dans les « poches » (<i>hot spots</i>) les plus défavorisées au sein de la municipalité ³⁰ .
Rang moyen :	Cette mesure présente la moyenne (pondérée selon la population) des rangs de tous les quartiers électoraux d'une municipalité selon l'indice global de défavorisation; il est ainsi une mesure de tendance centrale qui tient compte à la fois des quartiers défavorisés et ceux qui ne le sont pas.
Score moyen :	Cette mesure donne la moyenne pondérée des indices de défavorisation de tous les quartiers électoraux de la municipalité; il s'agit donc d'une mesure complémentaire au précédent.
Étendu :	Cette mesure correspond au pourcentage de la population de chaque municipalité vivant dans un des quartiers qui sont classés dans les rangs des quartiers électoraux les plus défavorisés (c'est-à-dire, dans le premier décile) de toute l'Angleterre.
Emploi :	Cette mesure présente le nombre absolu de personnes défavorisées au plan de l'emploi (selon l'indice de défavorisation du domaine de l'emploi).
Revenu :	le nombre de personnes défavorisées au plan du revenu (<i>income deprived</i>). Cette mesure présente le nombre absolu de personnes défavorisées au plan du revenu (selon l'indice de défavorisation du domaine de l'emploi).

C'est à partir de ces mesures sommaires pour chaque municipalité que le ciblage s'est fait pour les subventions du Neighbourhood Renewal Fund. Elles sont au nombre de 88 (sur un total de 354 Local Authority Districts qui existent en Angleterre). Il s'agit principalement des districts se dénombrant parmi les 50 districts les plus défavorisés selon au moins une (et n'importe laquelle) des six *district level summary measures* de l'ID2000 ³¹.

Il s'avère que ces districts englobent 82 % des quartiers électoraux les plus défavorisés du pays. Ces municipalités, de tailles variées, sont localisées à travers le pays, avec une concentration, bien sûr, dans les régions du Nord ayant le plus souffert de la désindustrialisation des années 1980 et des phénomènes d'exclusion reliées à la race et à l'ethnicité qui ont fait la manchette dans les années 1990. Néanmoins, on y retrouve également plusieurs arrondissements (*boroughs*) de Londres, dont certains sont très défavorisés selon plusieurs indicateurs (ex. : Hackney) tandis que d'autres ne le sont que selon un ou deux indicateurs (ex. Camden) ³². On y retrouve aussi de nombreuses villes de taille moyenne du sud du pays dont une partie importante de l'économie repose sur les industries de services peu rémunératrices (ex. Brighton and Hove). Le document *Complément référence 3* présente les scores pour quelques municipalités.

³⁰ Cette mesure n'est pas la plus facile à comprendre (voir Index Team, sans date : 64-67), mais peut s'expliquer comme suit : si l'on ordonne la population du district selon la profondeur de la défavorisation des quartiers électoraux (en commençant par le plus défavorisé), quelle est la profondeur de la défavorisation des quartiers (ou parties des quartiers) regroupant un dixième de la population? Il s'agirait, selon nous, d'une tentative d'opérationnaliser l'une des idées importantes venant d'une synthèse des recherches sur la question des « effets de milieu », soit la notion que la concentration spatiale de défavorisation devrait passer un seuil critique avant que l'on puisse légitimement penser qu'il y a lieu d'intervenir sur le milieu (quartier) lui-même et non uniquement sur les individus qui y résident et les facteurs « non-locaux » qui influent sur leurs conditions de vie et sur leurs perspectives de mobilité sociale (Crane 1991, cité dans Dansereau et al. 2002 : 37).

³¹ L'application de cette procédure donne lieu à une liste de 81 districts, mais sept autres municipalités y ont été ajoutées dans le cadre d'une mesure transitoire. Ces sept autres districts auraient été admissibles sur la base de calculs de l'ancien indice de défavorisation utilisé jusqu'à récemment, mais leur classement n'est pas suffisamment élevé selon l'ID2000.

³² Cet arrondissement du centre-nord de Londres se classe dans les 50 districts les plus défavorisés selon les mesures « étendu » et « emploi »; il présente une structure socio-économique plutôt bipolarisée, la carte des quartiers donnant l'image d'une courtrepoinde de richesse et de pauvreté. Il sera retenu comme étude de cas dans le cadre de ce rapport de recherche.

Il ressort de ce que nous venons de décrire que les différentes étapes méthodologiques utilisées pour arriver, d'abord, à l'indice global de défavorisation de chacun des quartiers électoraux, et ensuite, aux six mesures qualifiant de façon sommaire le degré de défavorisation de chaque municipalité, sont relativement complexes. Mais il importe de souligner à cet égard que les auteurs font preuve d'une **transparence totale et très remarquable au plan méthodologique**, tant dans leur façon de présenter la méthodologie dans son ensemble que lors de la présentation des avantages et inconvénients de chaque technique statistique employée (UK, DETR, 2000; Index Team, sans date). Il y a aussi eu un processus consultatif exhaustif avant de finaliser le mode de calcul de l'indice (UK, OPDM, NRU, 2002). Par ailleurs, les résultats donnés par l'application des *district level summary measures* sont publiés pour toutes les municipalités, à la fois en version imprimée (UK, DETR, 2000 : 26-41) et dans un fichier de tableur téléchargeable d'un site Web (UK, OPDM, 2000); ce dernier permet à l'utilisateur de comparer les rangs donnés par les différentes mesures.

12.2 Le ciblage géographique des quartiers et « poches » dans le cadre de la Local Neighbourhood Renewal Strategy

Les municipalités ciblées sont censées utiliser leur subvention du NRF pour l'amélioration des services publics locaux dans les quartiers les plus défavorisés localisés sur leur territoire, qu'il s'agisse des quartiers électoraux (*wards*) en entier ou des quartiers (*neighbourhoods*) définis à une échelle plus fine. Ces démarches d'amélioration de services publics sont censées être arrimées avec les démarches parallèles d'achèvement des *floor targets* visant un niveau minimal de services ou un seuil minimal par rapport à certains indicateurs socio-économiques jugés critiques dans le quartier.

Nous avons déjà mentionné que la Social Exclusion Unit insiste sur la nécessité de virer certaines interventions vers « les poches de défavorisation les plus extrêmes » [notre traduction], d'où l'importance de descendre à une échelle spatiale fine puisque les « poches » de pauvreté sont dissimulées lorsque les données sont agrégées au niveau des municipalités. Dans le cadre de la Local Neighbourhood Renewal Strategy (LNRS), cet énoncé se traduit par le fait que les « poches » de défavorisation visées pour l'aide gouvernementale aux interventions multi-sectorielles à petite échelle devraient normalement correspondre ou être localisées dans le premier décile des quartiers électoraux ordonnés en termes de l'indice global de défavorisation que nous avons décrit ci-haut (UK, SEU, 2001 : 47).

Néanmoins, ce seuil de 10 % n'est pas toujours requis pour qu'un quartier soit ciblé. La LNRS prévoit aussi la possibilité de cibler un quartier lorsque le plancher minimal de services publics essentiels (*floor target*) n'est pas respecté dans une zone donnée. Ce critère permet de rétablir le poids de la qualité des services locaux dans l'identification d'un quartier qui ne ressort pas parmi les plus défavorisés selon les indices composites. De plus, et au vu de la possibilité que les indices soient déjà hors date dans certains quartiers en transformation rapide, il est possible de justifier le ciblage de quartiers pour des raisons de prévention (UK, SEU, 2001 : 47).

Si, dans l'élaboration de la stratégie, on a retenu le concept de seuil pour justifier les interventions visant à pallier les effets du milieu, d'autres éléments importants du débat scientifique résumé plus haut ne semblent pas avoir été pris en compte. À notre avis, les énoncés et directives de la NSNR et des programmes connexes ne semblent toujours pas tenir compte de l'argument des chercheurs à l'effet que, lors de l'élaboration des stratégies axées sur un territoire local particulier, on doit vérifier empiriquement (par moyen d'études de cas de types de territoires ou de groupes cibles) la présumée dépendance des résidents sur les services et réseaux très locaux plutôt de la tenir pour acquies en partant.

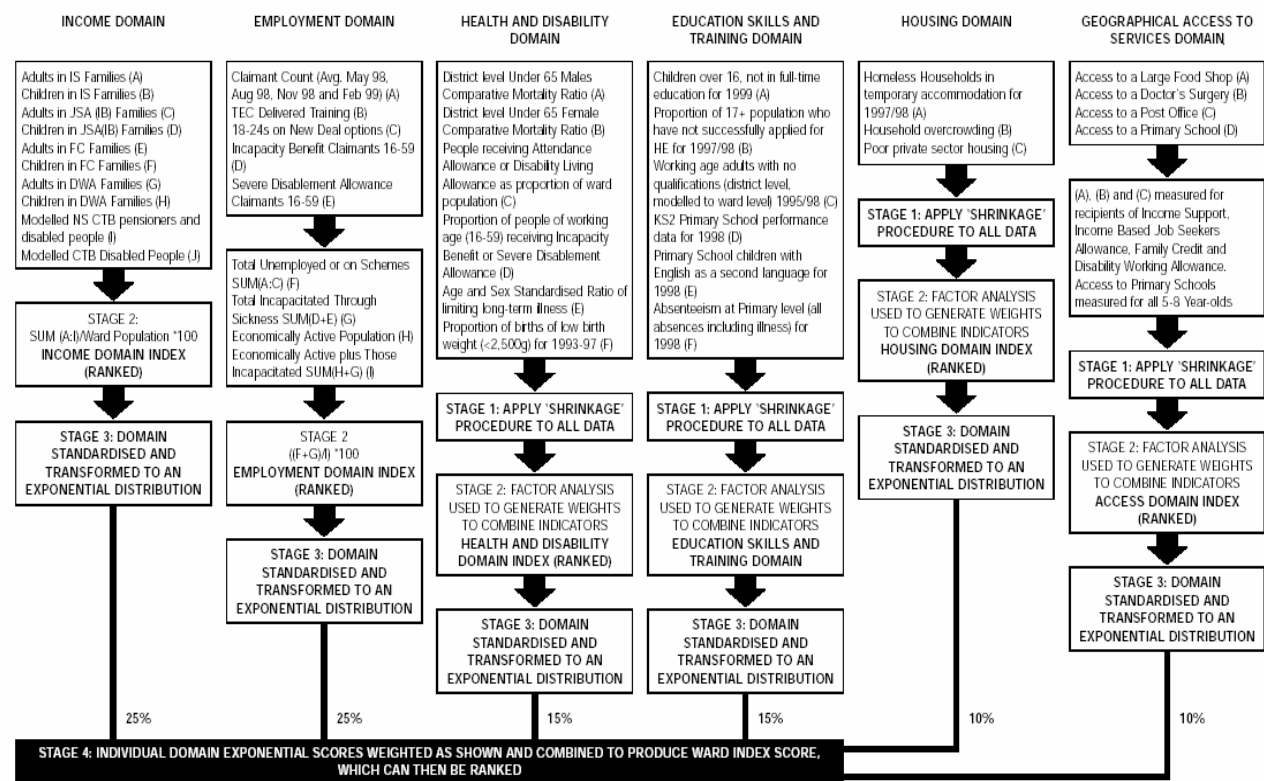
LISTE DES COMPLÉMENTS RÉFÉRENCES

1. Méthodologie utilisée pour le calcul de l'indice global de défavorisation (ID2000), à l'échelle du quartier électoral
2. ID2000 : Liste des indications composant les six domaines de la Multiple Deprivation Index
3. Indices of Deprivation 2000 : District Level Presentations

COMPLÉMENT RÉFÉRENCE 1

MÉTHODOLOGIE UTILISÉE POUR LE CALCUL DE L'INDICE GLOBAL DE DÉFAVORISATION (ID2000), À L'ÉCHELLE DU QUARTIER ÉLECTORAL

APPENDIX D: Methodology for the index of multiple deprivation – at ward level



Source : United Kingdom. Department of the Environment, Transport and the Regions (2000) *Indices of Deprivation 2000*. (Regeneration Research Summary, 31). London. Product code 00HC0012/23, Appendix D, p. 42.

COMPLÉMENT RÉFÉRENCE 2

ID 2000 : LISTE DES INDICATEURS COMPOSANT LES SIX DOMAINES DE LA MULTIPLE DEPRIVATION INDEX ³³

1. Income Deprivation

- Adults in Income Support households for 1998 (DSS)
- Children in Income Support households for 1998 (DSS)
- Adults in Income Based Jobseeker's Allowance households for 1998 (DSS)
- Children in Income Based Jobseeker's Allowance households for 1998 (DSS)
- Adults in Family Credit households for 1999 (DSS)
- Children in Family Credit households for 1999 (DSS)
- Adults in Disability Working Allowance households for 1999 (DSS)
- Children in Disability Working Allowance households for 1999 (DSS)
- Non-earning, non-IS pensioner and disabled Council Tax Benefit recipients for 1998 apportioned to wards (DSS)

2. Employment Deprivation

- Unemployment claimant counts (average of May 1998, August 1998, November 1998 and February 1999 (JUVOS, ONS))
- People out of work but in TEC delivered government supported training (DfEE)
- People aged 18-24 on New Deal options (ES)
- Incapacity Benefit recipients aged 16-59 for 1998 (DSS)
- Severe Disablement Allowance claimants aged 16-59 for 1999 (DSS)

3. Health Deprivation and Disability

- Comparative Mortality Ratios for men and women at ages under 65. District level figures for 1997 and 1998 applied to constituent wards (ONS)
- People receiving Attendance Allowance or Disability Living Allowance in 1998 as a proportion of all people (DSS)
- Proportion of people of working age (16-59) receiving Incapacity Benefit or Severe Disablement Allowance for 1998 and 1999 respectively (DSS)
- Age and sex standardised ratio of limiting long-term illness (1991 Census)
- Proportion of births of low birth weight (<2,500g) for 1993-97 (ONS)

4. Education, Skills and Training Deprivation

- Working age adults with no qualifications for 1995-1998 (3 years aggregated LFS data at district level, modelled to ward level)
- Children aged 16 and over who are not in full-time education for 1999 (Child Benefit data, DSS)
- Proportions of 17-19 year old population who have not successfully applied for HE for 1997 and 1998 (UCAS data)
- Key Stage 2 primary school performance data for 1998 (DfEE, converted to ward level estimates)

³³ Cette liste est reprise intégralement du texte de A. Smith (2001). On retrouve la même liste dans le graphique du complément référence 1 du présent document.

- Primary school children with English as an additional language for 1998 (DfEE)
- Absenteeism at primary level (all absences, not just unauthorised) for 1998 (DfEE)

5. Housing Deprivation

- Homeless households in temporary accommodation for 1997-98 (Local Authority HIP Returns)
- Household overcrowding (1991 Census)
- Poor private sector housing (modelled from 1996 English House Condition Survey and RESIDATA)

6. Geographical Access to Services

- Access to a post office for April 1998 (General Post Office Counters)
- Access to food shops 1998 (Data Consultancy)
- Access to a GP for October 1997 (NHS, BMA, Scottish Health Service)
- Access to a primary school for 1999 (DfEE)

COMPLÉMENT RÉFÉRENCE 3

The following file contains the Indices of Deprivation 2000 district level presentations.

The Indices have been constructed by the Index Team at Oxford University for the Department of the Environment, Transport and the Regions.

All figures can only be reproduced if the source (Department of the Environment, Transport and the Regions, Indices of Deprivation 2000) is fully acknowledged.

À titre illustratif des indices, voici quelques extraits du fichier district.xls:

DETR LA code	LA code	LA Name	Number of Employment Deprived	Rank of Employment Scale	Number of Income Deprived	Rank of Income Scale	Average of Ward Scores	Rank of Average of Ward Scores	Average of Ward Ranks	Rank of Average of Ward Ranks	Extent Score	Extent Rank	Local Concentration Score	Local Concentration Rank
4605	CN	Birmingham	84679	1	364248	1	41,59	23	6749,98	43	35,99	37	8346,47	15
1440	ML	Brighton & Hove	19627	35	58325	50	28,46	95	5739,55	94	8,85	110	7919,40	92
110	HB	Bristol, City of	25786	13	95723	13	28,47	94	5316,57	116	14,66	83	8036,82	71
5210	AG	Camden*	17777	44	57408	51	36,56	54	6480,34	56	37,01	34	8162,46	56
5360	AM	Hackney*	24024	18	89244	17	57,26	4	8053,18	2	100,00	1	8328,89	20
4305	BX	Knowsley	21093	28	69958	36	58,22	2	7777,50	6	79,13	5	8404,23	3
4310	BY	Liverpool	65587	2	202105	2	58,05	3	7790,06	5	72,19	7	8407,91	2
715	EC	Middlesbrough	15741	56	52876	58	47,27	9	6732,97	44	59,86	8	8410,83	1
5900	BG	Tower Hamlets*	19757	34	92944	16	61,34	1	8125,23	1	96,99	2	8368,58	11

* = arrondissements (*boroughs*) de Londres.

Source : UK, OPDM, (2000).

RÉFÉRENCES

- Atkinson, R. et K. Kintrea (2001) Disentangling area effects: evidence from deprived and non deprived neighbourhoods. *Urban Studies* 38 (12): 2277-2298.
- Ball, Michael (2002) 'Excuse me – but we have to live here.' Community planners must rethink the way they involve local people in renewal projects. *The Observer*, Sunday July 7, 2002, <http://society.guardian.co.uk/conferences/story/0,9744,750742,00.html> consulté 2002-11-27.
- Bardsley, Martin (2002) Composite Deprivation Indicators. London: London Health Observatory, <http://www.lho.org.uk/meth/depr.htm>, consulté 2002-12-09.
- Bristol, City of Bristol (2001), Neighbourhood Renewal: Strategy for Bristol, Introduction: What is neighbourhood renewal?, <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Bristol Citizens' Panel, <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Bristol Partnership, Draft Community Strategy Consultation, <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Bristol Partnership, <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Issue 1, Neighbourhood Renewal News (2001), May/June, <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Issue 2, Neighbourhood Renewal News (2001), Sept./Oct., <http://www.bristol-city.gov.uk/>
- Bristol, City of Bristol (2002), Neighbourhood Renewal Working Group (2002), Committee Room, Council House, January and February,
- Camden, London Borough of Camden (2001), Neighbourhood Management Pathfinder Expression of Interest, <http://www.gospel oak.org.uk/bid.htm> .consulté le 27 novembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), A Local Public Service Agreement for the London Borough of Camden, April 2001 – March 2004, Formal Agreement, <http://www.camden.gov.uk/yourcouncil/psa.htm> consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Camden Neighbourhood Renewal Strategy, Part 3. The Analysis: Mapping and Analysis of Deprivation in Camden – A Summary Report, <http://www.camden.gov.uk/working/renewal.htm> consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Camden Neighbourhood Renewal Strategy, Part 1. The Strategy, <http://www.camden.gov.uk/working/renewal.htm> , consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Camden Neighbourhood Renewal Strategy, Part 2. The Action Plan, <http://www.camden.gov.uk/working/renewal.htm> , consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Camden's Community Strategy, The Community Strategy for Camden, http://www.camden.gov.uk/yourcouncil/community_strategy_fr.htm, consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Camden's Neighbourhood Renewal Strategy, <http://www.camden.gov.uk/working/renewal.htm> , consulté le 27 décembre 2002.
- Camden, London Borough of Camden (2002), Community Strategy Action Plan, A Place with Stronger Communities, http://www.camden.gov.uk/yourcouncil/community_strategy_fr.htm , consulté le 27 décembre 2002.

- Camden, London Borough of Camden (2002), Department for Transport, Local Government and the Regions, *Our Towns and Cities: The Future Delivering an Urban Renaissance*, 2001-11-23,
- Crane, J. (1991) The epidemic theory of ghettos and neighborhood effects on dropping out and teenage childbearing. *American Journal of Sociology* 96 (5): 1226-1254.
- Dansereau, F., S. Charbonneau, R. Morin, A. Revillard, D. Rose et A.-M. Séguin (2002) *La mixité sociale en habitation. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal*. Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société (128 pp. + annexes).
- Fieldhouse, E. A. et R. Tye (1996) Deprived people or deprived places? Exploring the ecological fallacy in studies of deprivation using the samples of anonymised records. *Environment and Planning A* 28: 237-259.
- Germain, Annick et Julie Gagnon (1999) Is neighbourhood a black box? A reply to Galster, Metzger and Waite. *Canadian Journal of Urban Research* 8 (2): 172-184.
- Gospel Oak Shadow Partnership (2002), Shadow Partnership, <http://www.gospeloak.org.uk/spb.htm> , consulté le 27 décembre 2002.
- Greater London Authority (2002) *London Divided: Income Inequality and Poverty in the Capital. Mayor's Report*. London. Document complet en pdf disponible au http://www.london.gov.uk/approot/mayor/economy/london_divided.jsp; texte seulement, au http://www.london.gov.uk/approot/mayor/economy/docs/london_divided_all.rtf, consulté 2002-11-27
- Groundwork (2002), What is Groundwork, <http://www.groundwork.org.uk/camden-islington/> , consulté le 27 décembre 2002.
- Hamnett, Chris (1979) Area-based explanations: a critical appraisal, dans David Herbert et David Smith (dir.) *Social Problems and the City : Geographical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 244-260.
- Index Team, University of Oxford, Department of Social Policy and Social Work (sans date) *Response to the Formal Consultations on the Indices of Deprivation 2000 (ID2000)*. London: United Kingdom, Department of the Environment, Transport and the Regions, Housing Support Unit, <http://www.urban.odpm.gov.uk/research/summaries/03100/pdf/responses.pdf>, consulté 2002-12-11.
- Joseph Rowntree Foundation (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation. A Response from the Joseph Rowntree Foundation: June 2000*. York (UK). <http://www.jrf.org.uk/knowledge/responses/docs/neighbourhoodrenewal.asp>, consulté 2002-11-17.
- Kearns, A. et M. Parkinson (2001) The significance of neighbourhood. *Urban Studies*, 38 (12): 2103-2110.
- Kleinman, M. (1999) There goes the neighbourhood: Area policies and social exclusion *New Economy* 6 (4): 188-192.
- Mayo, Marjorie et Marilyn Taylor (2001) Partnerships and power in community regeneration, dans Susan Balloch et Marilyn Taylor (dir) *Partnership Working: Policy and Practice*. Bristol: Policy Press, 39-56.
- McCurry, Patrick (2001) Funding key to get third sector in local partnerships. *The Guardian*, Wednesday September 5, 2001 <http://society.guardian.co.uk/regeneration/story/0,7940,547256,00.html>, consulté 2002-11-27.
- Mohan, John (2002) Progress Reports: Geographies of welfare and social exclusion: dimensions, consequences and methods. *Progress in Human Geography* 26 (1): 65-75.
- Oxfam GB (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation. A Response from Oxfam GB*. <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/neighbourhood/neighbour3.htm>, consulté 2002-11-17.

- Pearson, Sarah (2001) Local, government, anti-poverty strategies and partnership working, dans Susan Balloch et Marilyn Taylor (dir) Partnership Working: Policy and Practice. Bristol: Policy Press, 57-76.
- Prasad, Raekha (2001) The gender agenda: Involving local people in decision-making is central to government regeneration plans. So why do women feel excluded? The Guardian. Wednesday September 26, 2001, <http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,557933,00.html>, consulté 2002-11-27.
- Robinson, W.S. (1950) Ecological correlations and the behavior of individuals. American Sociological Review 15: 351-357.
- Smith, Alison (2001) Commonly Used Deprivation Indicators. Institute of Community Health Sciences (Updated 16.11.01), http://www.ichs.qmul.ac.uk/datacentre/elgpdb_deprivation.htm, consulté 2002-12-09
- Smith, David (1979) The identification of problems in cities: applications of social indicators, dans David Herbert et David Smith (dir.). Oxford: Oxford University Press, 13-32.
- Spicker, Paul (2001) Poor areas and the 'ecological fallacy'. Radical Statistics (76, November), <http://www.radstats.org.uk/no076/spicker.htm>, consulté 2002-12-09.
- Taylor, Marilyn (2001) 'Local involvement in neighbourhood renewal has at last been recognised'. The Social Policy Association asked 36 of its leading members to identify a noteworthy achievement by Labour, but also to highlight a priority for a second term. Professor Marilyn Taylor of the University of Brighton assesses the work on neighbourhood renewal. The Guardian, Monday May 14, 2001 <http://society.guardian.co.uk/2001election/story/0,8150,490735,00.html>, consulté 2002-11-27.
- United Kingdom, Audit Commission (2002), About CPA, http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/guidance_list.asp, consulté le 23 décembre 2002.
- United Kingdom, Audit Commission (2002), Comprehensive Performance Assessment, 2002, <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/>
- United Kingdom, Cabinet Office, Social Exclusion Unit (2000) National Strategy for Neighbourhood Renewal, Report of Policy Action Team 4: Neighbourhood Management. London: The Stationery Office <http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=74>, consulté 2002-12-11.
- United Kingdom, Cabinet Office, Social Exclusion Unit (2001) A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan. London. http://www.socialexclusionunit.gov.uk/publications/reports/pdfs/action_plan.pdf, consulté 2002-11-17.
- United Kingdom, Department of Transport, Local Government and the Regions (2002): Press Notice: Neighbourhood managers get down to work. London: Neighbourhood Renewal Unit, News Release 2002/01/16
- United Kingdom, Department of Transport, Local Government and the Regions (2002) Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions. Summary of the Government's White Paper. Londres. Product code 02LG00176.
- United Kingdom, Government Office for London (2002), Community Empowerment Fund and Community Chests, http://www.go-london.gov.uk/nrandregeneration/community_empowerment_fund_and_community_chest.asp,
- United Kingdom, Government Office for London (2002), Neighbourhood Management http://www.go-london.gov.uk/nrandregeneration/neighbourhood_management.asp, consulté 2002-11-27.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister (2000) Regeneration Research Summary: Indices of Deprivation 2000 (31, 2000): District level summaries, District Indices, consulté 2002-12-11.

- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister (2001), The Single Regeneration Budget (SRB), <http://www.odpm.gov.uk>
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002) Changing Neighbourhoods, Changing Lives. <http://www.neighbourhood.gov.uk/publicationsdetail.asp?id=91>, consulté 2003/02/17.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister (2002), Local Public Service Agreements: Guidance on supporting documentation for Local PSA proposals, <http://www.local-regions.odpm.gov.uk/lpsa/help/suppdocu/index.htm>, consulté le 26 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister (2002), Strong Local Leadership Quality Public Services, <http://www.local-regions.odpm.gov.uk/sll/index.htm>, consulté le 23 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002): Resident Consultancy, <http://www.neighbourhood.gov.uk/rconsultancy.asp?pageid=61>, consulté le 26 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002): Publication Details, Summary no 2, October, 2002, <http://www.neighbourhood.gov.uk/publicationsdetail.asp?id=91> consulté le 24 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002), Collaboration and Co-ordination in Area-Based Initiatives, Research, Summary no 1, <http://www.neighbourhood.gov.uk/publicationsdetail.asp?id=93>, consulté le 26 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002), Collaboration and Co-ordination in Area-Based Initiatives, Research Report no 1, May, <http://www.neighbourhood.gov.uk/publicationsdetail.asp?id=93>, consulté le 26 décembre 2002.
- United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002), The Learning Curve: Developing skills and knowledge for Neighbourhood Renewal, <http://www.neighbourhood.gov.uk/publicationsdetail.asp?id=273>, consulté le 26 décembre 2002.
- United Kingdom. Department of the Environment, Transport and the Regions (2000) Indices of Deprivation 2000. (Regeneration Research Summary, 31). London. Product code 00HC0012/23, <http://www.urban.odpm.gov.uk/research/summaries/03100/index.htm>
- United Kingdom. Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit. (2002) Updating the English Indices of Deprivation 2000; Stage 1 Consultation Report. London. Product code 02NRU00800; <http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=303>
- United Kingdom. Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit (2002) Factsheet No 5: Neighbourhood Wardens. London. Product code 02NRU00205/e <http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=232>
- United Kingdom. Office of the Deputy Prime Minister, Neighbourhood Renewal Unit. (2002) Factsheet No 6: Neighbourhood Management. London. Product code 02NRU00213/a; <http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=233>
- Wallace, M. (2001) A new approach to neighbourhood renewal in England. Urban Studies 38 (12): 2163-2166.
- Weaver, Matt (2001) On the chosen path: Management scheme targets deprived neighbourhoods. The Guardian, Wednesday July 11, 2001, <http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,519453,00.html>, consulté 2002-11-27.
- Wrigley, Neil (2002) 'Food deserts' in British cities: policy context and research priorities. Urban Studies 39 (11): 2009-2040.
- Wrigley, Neil, Cliff Guy et Michelle Lowe (2002) Urban regeneration, social inclusion and large store development: The Seacroft Development in Context. Urban Studies 39 (11).

13 POLITIQUE DE LA VILLE – CONTRATS DE VILLE EN FRANCE

13.1 La politique de la ville, une politique de discrimination positive en direction des territoires défavorisés

La politique de la ville constitue une politique publique spécifique en direction des quartiers dits difficiles. Lancée en 1982 par le gouvernement de gauche nouvellement élu, elle s'inscrit dans la dynamique de décentralisation qui modifie profondément les institutions françaises. Elle prolonge les opérations Habitat et vie sociale lancées par l'État à la fin des années 70 sur des quartiers d'habitat social, critiquées parce que trop centrées sur les enjeux de rénovation du bâti. En 25 ans, cette politique est progressivement passée d'une phase d'expérimentation engagée par le programme « îlots sensibles », à une généralisation, et de l'échelle du quartier à celle de la ville et parfois de l'agglomération.

Les contrats de ville en représentent le dispositif le plus récent : au dernier contrat plan (2000-2006), 247 contrats dont 70 % sont intercommunaux, concernant 1 300 quartiers dits prioritaires sont pris en compte. En 1999 la population concernée par ces dispositifs représentait 7,6 % de la population totale (4,46 millions)

Le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes. (Circulaire n°14 - 153, du 31 décembre 1998).

La démarche engagée se revendique du principe de discrimination positive et de la géographie prioritaire au sens où, au nom de l'équité, elle donne des moyens supplémentaires à des territoires et des populations considérés comme en difficulté. En ce sens, elle représente une rupture avec la perspective républicaine défendue jusqu'alors de répartition égalitaire. La démarche est structurée autour de trois principes : (1) transversalité et cohérence des politiques à l'échelon territorial, (2) partenariat, mais il faut relever qu'il s'agit essentiellement de partenariats institutionnels, (3) participation des habitants.

Cette politique s'inscrit dans un faisceau de lois qui visent à lutter contre l'exclusion (Loi contre l'exclusion 1998), à assurer le droit au logement (Loi Besson, 1990), à favoriser la diversité sociale au sein des territoires (Loi d'orientation pour la ville, 1991 et Loi pour la solidarité et le renouvellement urbain 2000) et la démocratie locale (Loi pour la démocratie de proximité, 2002).

Les différents types de contractualisation

La politique de la ville est contractualisée entre les municipalités, l'État, les régions, parfois les départements et les organismes bailleurs de logements sociaux. La forme principale de contractualisation est le contrat ville ou d'agglomération.

Au sein du territoire du contrat ville existent des zonages différenciés classés en fonction de la gravité des difficultés rencontrées. Celle-ci est appréciée à partir d'un indice synthétique calculé en tenant compte du nombre d'habitants, du taux de chômage, de la part de non-diplômés, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans et du potentiel fiscal de la commune. Les différentes zones ainsi définies bénéficient d'avantages fiscaux variables selon les labels.

Les Zones urbaines sensibles, correspondant à un traitement préventif, peuvent appliquer une exonération fiscale, mais celle-ci reste à la charge des communes. Ces territoires bénéficient de dispositions sociales comme les Zones d'éducation prioritaires ou les emplois ville

Les Zones de redynamisation urbaine, sont les ZUS les plus en difficulté et bénéficient d'exonérations fiscales et sociales, l'État prenant à sa charge les exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises nouvelles et existantes.

Les Zones franches urbaines sont choisies parmi les ZRU et font l'objet d'une convention spécifique avec l'État. L'État prend à sa charge les exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises nouvelles et existantes, l'impôt sur les sociétés, la taxe foncière et les cotisations sociales patronales jusqu'au cinquantième salarié.

Ces trois derniers labels, créés en 1997 devraient disparaître.

D'autres dispositifs complètent cette géographie prioritaire. En particulier, les grands projets de ville, également négociés entre les communes et l'État et conduits sur le plan local, renforcent l'engagement de ce dernier par l'apport de moyens supplémentaires, permettent des opérations lourdes de requalification, et sont prévus sur une durée de 10 à 15 ans (50 grands projets urbains dans le contrat plan 2000-2006). Les GPV se présentent comme une sorte de « contrat de ville bis » appliqué à une partie du périmètre du contrat ville avec une dominante aménagement.

Enfin, les projets de renouvellement urbain (30 projets) financent la restructuration en profondeur des grands ensembles de logement social. Ils passent de plus en plus par des destructions lourdes, le précédent gouvernement avait annoncé un objectif de démolition de 30 000 logements par an, visant à faire disparaître le parc social le plus obsolète ou rencontrant des difficultés sociales. Cette orientation est confirmée par les mesures récentes prises par le nouveau gouvernement qui annonce la destruction de 200 000 logements et la mobilisation de crédits d'investissements de 475 millions d'euros. Le renouvellement urbain est financé par la Caisse des dépôts et consignations, banque de l'État, qui a en charge le financement du logement social.

Par ailleurs, une série de contractualisations thématiques dont :

- les contrats locaux de sécurité établis sur la base d'un diagnostic et associant les institutions de la justice, la police, les services sociaux, parfois les bailleurs sociaux et l'éducation nationale;
- les zones d'éducation prioritaires, concernant l'éducation nationale et gérées par elle, visant à donner des moyens supplémentaires aux établissements labellisés;
- les contrats éducatifs locaux associant les établissements locaux et la municipalité, parfois des associations locales pour organiser le temps hors scolaire des enfants;
- les contrats locaux d'insertion s'intègrent dans le contrat ville associant différents services sociaux, l'agence nationale de l'emploi, les municipalités pour développer des actions de formation et d'aide au retour à l'emploi.

La politique de la ville s'apparente ainsi à un millefeuille de dispositifs prenant en compte des territoires variables selon les contrats et renvoyant à une complexité de gestion.

13.2 Les choix des sites : une négociation

Les choix des sites résultent d'une négociation entre les différents niveaux institutionnels, communes, régions, État, mais, en fin de course, relèvent de l'arbitrage des échelons déconcentrés de l'État, préfecture et préfecture de région. Les contrats de ville sont négociés au moment de l'élaboration des contrats-plan État-région dans lesquels ils sont inclus. Les préfets de région établissent les contrats-plan État-Région et leur volet politique de la ville, ils choisissent les sites en contrat de ville et répartissent les crédits en concertation avec les préfets de département.

À l'évidence, cette négociation laisse une part aux arbitrages politiques. Depuis l'origine de la politique de la ville se pose le problème des critères « scientifiques » et politiques justifiant ces arbitrages. En particulier, faut-il privilégier les quartiers les plus en difficulté sur lesquels on

concentrerait des moyens importants ou bien intervenir dans une logique de prévention. Dans certains cas, comme Lyon et Marseille, des critères quantitatifs ont été adoptés pour définir les quartiers prioritaires des contrats de ville. Ces critères portent sur les caractéristiques sociales de la population : niveau de revenu, taux de chômage et pourcentage de logements sociaux. Ce sont des critères statiques qui, contrairement à ceux retenus à Berlin, n'indiquent rien sur les évolutions en cours.

En tout état de cause, les analyses faites sur les quartiers ciblés par la politique de la ville montrent une grande hétérogénéité, tant du point de vue des situations urbaines et de l'habitat que des situations sociales.

Lors de la négociation du dernier contrat-plan, l'État a incité les communes à se regrouper pour négocier des contrats d'agglomération, s'inscrire dans la dynamique de la loi sur les agglomérations. L'État entendait ainsi que le contrat ville constitue la partie « cohésion sociale et territoire » négociée par anticipation des futurs contrats d'agglomération, et que les contrats ville s'inscrivent ainsi dans une logique de stratégie globale d'agglomération. Mais les contrats d'agglomération sont restés un cadre très vague, définissant des principes plus qu'un projet territorial. Par ailleurs, comme le souligne un rapport de la Cour des comptes, « les hésitations entre un zonage précis, motivé par une volonté de discrimination positive et l'extension de la démarche à l'ensemble des agglomérations risquent de faire perdre (à la politique de la ville) sa spécificité et de la transformer en un volet de la politique d'aménagement du territoire ».

SAINT-DENIS

L'agglomération de Saint-Denis, département de la Seine Saint-Denis, dans la banlieue Nord-Est de Paris

Les communes de Aubervilliers, La Courneuve, Épinay sur Seine, Pierrefitte sur Seine, Saint-Denis, Stains et Saint-Ouen, communes de la première couronne parisienne, se sont associées pour signer une convention cadre politique de la ville. Ces villes étaient déjà engagées dans la politique de la ville au dernier contrat de plan. Certaines comme La Courneuve sont parmi les premiers sites expérimentaux (îlots sensibles) dans lesquels a été initiée la démarche de développement social des quartiers. Elles sont, depuis deux ans, engagées dans une démarche de création d'une communauté d'agglomération. Le contrat ville d'agglomération s'accompagne de conventions territoriales signées par chaque commune ou par des regroupements de communes. Au sein de ces contrats, certains quartiers sont désignés comme prioritaires.

Par ailleurs, certaines communes sont engagées dans un ou des grands projets de ville : trois parties du territoire de Saint-Denis sont incluses dans trois projets de ville distincts intercommunaux, impliquant des partenariats différents. Saint-Denis a par ailleurs signé un contrat local de sécurité, une charte pour l'environnement, un contrat local d'insertion et une partie de ses écoles est en zone d'éducation prioritaire.

Enfin, une partie du territoire de ces communes a été retenu sur le plan européen comme territoire de restructuration au titre de l'objectif 1.

LYON

Le Grand Lyon (Communauté urbaine) regroupe 55 communes et compte 1 200 000 habitants.

L'agglomération lyonnaise a près de 20 ans d'expérience dans le traitement de zones urbaines problématiques. Dès 1984, quatre quartiers dans trois communes différentes font l'objet d'intervention massive. Le premier contrat de ville couvrant l'agglomération a été mis en œuvre de 1994 à 1999. L'agglomération est fort active avec actuellement 63 zones sensibles identifiées, réparties sur la moitié des communes (Observatoire, 199; contrat de ville, 2000). L'insertion de quartiers dans la politique de la ville et leur assignation dans les catégories 1, 2 et 3 ont résulté d'analyses surtout statistiques sur les caractéristiques de ces quartiers et de jugements d'opportunité politique dans un contexte où le contrat de ville est négocié par une communauté urbaine avec 55 communes et où les bénéfices qu'une commune peut retirer dans chacune des catégories sont contenus dans l'enveloppe d'aide financière globale limitée au niveau du contrat.

Les analyses statistiques ont porté sur un indice de sensibilité calculé à partir de quatre paramètres : part des allocataires bénéficiant de minima sociaux, part des allocataires à bas revenus, part des familles nombreuses et taux de vacance dans les HLM. Une analyse des perceptions des résidents dans une vingtaine de quartiers a aussi été réalisée.

Les 63 quartiers mis dans le contrat de ville représentent 23 % des ménages de l'agglomération; mais ils se distinguent sur de nombreuses dimensions sociales : ils regroupent 42 % des érémites (bénéficiaires du revenu minimum d'insertion – RMI), 41 % des allocataires à bas revenus, 55 % des familles de deux enfants et plus à bas revenus. Les situations de précarité sont encore plus accentuées dans les quartiers de catégorie 1. Le taux de vacance de plus de trois mois dans les HLM y est aussi plus élevé, 8 % en 1999.

Les quartiers retenus sont composés majoritairement d'HLM (près des 2/3 en catégorie 1).

Ils sont de taille très variable, en catégorie 1, en 1999, de 733 à La Noranchal à 24 271 à Vaulx GPU. D'autres dimensions ont aussi fait l'objet de comparaison entre les communes avec quartiers contrat ville et le reste de l'agglomération : emploi, chômage, revenus (un tiers moins élevé), performance scolaire.

Ce découpage pour le contrat de ville ne correspond pas exactement à d'autres découpages à fin d'intervention prioritaire; les 24 Réseaux d'éducation prioritaires couvrent près de la moitié des sites inscrits au contrat de ville, surtout ceux de catégorie 1. Les périmètres du Grand Projet de Ville, réparti sur quatre communes, englobent des quartiers de catégorie 1 parmi les plus peuplés.

En plus de ces trois catégories de quartiers composant la géographie prioritaire, d'autres quartiers ont aussi été identifiés parce qu'ils présentent des problématiques répondant aux préoccupations de la politique de la ville : lotissements récents en difficulté, copropriétés fragiles, gens du voyage sédentarisés, foyers et résidences sociales, territoires composites élargis.

L'actuel contrat prévoit englober les quartiers prioritaires dans une démarche d'intégration urbaine (habitat, activités) à l'échelle de grandes zones de l'agglomération (première couronne de l'est et secteur sud-ouest).

Les objets d'intervention

La politique de la ville n'est pas une politique sectorielle; elle vise à coordonner les politiques publiques à différentes échelles territoriales, mais de manière intégrée. Cependant, la juxtaposition de contrats thématiques, possédant chacun un pilotage technique et politique, témoigne des difficultés rencontrées pour atteindre cet objectif. Le contrat de ville articule plusieurs niveaux d'intervention : le quartier, la commune, l'agglomération. Il comporte des interventions territorialisées à l'échelle des sites prioritaires déterminés dans le territoire communal ou intercommunal comme la réalisation d'équipements, le renouvellement urbain, la réhabilitation des logements ou encore la mise en place d'une gestion de proximité.

Le contrat de ville comprend, par ailleurs, des programmes thématiques à l'échelle de la commune ou de l'agglomération comme le développement économique local, l'insertion, la prévention contre la délinquance qui visent à intervenir à l'échelle la plus « pertinente » pour traiter les problèmes d'exclusion sociale. Les objets d'intervention sont ainsi très larges, le principe étant la coordination à l'échelle territoriale, de politiques verticales.

Une convention cadre détermine les grandes orientations pour la période, fixe les programmes d'action thématiques applicables au périmètre du contrat et les conventions territoriales qui définissent les programmes d'action à mener sur les territoires prioritaires.

LYON

Les mesures prises dans le cadre de la politique de la ville figurent dans trois documents qui s'emboîtent : le contrat de plan entre l'État et la région Rhône-Alpes qui donne les grandes orientations, le contrat de ville pour l'agglomération lyonnaise qui contient les politiques sectorielles pertinentes et les conventions d'application qui spécifient les interventions au niveau de chaque commune.

Le programme XI du contrat de plan comporte cinq axes; la requalification urbaine et la gestion de proximité, la mixité sociale et l'insertion urbaine, l'insertion et le développement économique, le développement social et l'appui aux acteurs, l'ingénierie et l'animation régionale (Contrat de plan, 2000).

Le contrat de ville qui est conçu comme le volet social du contrat d'agglomération à venir ne se limite pas à tracer les grandes lignes des interventions dans les zones prioritaires (Contrat de ville, 2000). Il regroupe les principales politiques sectorielles pertinentes par rapport aux problématiques de la politique de la ville. Ces politiques s'adressent à tout le territoire de l'agglomération; les zones prioritaires reçoivent cependant le cas échéant un traitement particulier, soit par des mesures spécifiques soit par des mesures générales qui s'y appliquent selon des modalités particulières. Il couvre trois grands domaines : l'habitat et le renouvellement urbain, le développement économique, le développement social.

Les mesures physiques sur le cadre bâti occupent une place importante. Elles visent d'abord les espaces extérieurs et la structure des quartiers. Trois niveaux d'intervention sont définis selon l'intensité de l'intervention physique : la requalification/réhabilitation de nature préventive sur la qualité des espaces et bâtiments, la restructuration urbaine avec des opérations de désenclavement ou d'équipement, le renouvellement urbain ou rénovation urbaine avec des opérations lourdes de démolition/reconstruction. Les opérations lourdes font l'objet d'une aide financière additionnelle dans le cadre du Grand Projet de Ville et de l'Opération de renouvellement urbain. Pour le logement, le contrat de ville reprend le Plan local d'habitat déjà défini au niveau de l'agglomération et les principaux programmes nationaux existants, en précisant certains objectifs de démolition et reconstruction, d'offre foncière, de construction de logements sociaux, de rénovation. L'objectif principal est de modifier l'offre de logements pour rendre certains quartiers plus attractifs tout en améliorant la mixité sociale. Les modalités d'application des mesures peuvent varier selon le type de zone. Par exemple, l'aide de l'État à la démolition et au relogement, normalement de 35 %, est portée à 50 % en GPV et ORU; dans les programmes de logement, les zones sensibles peuvent bénéficier d'un taux d'aide bonifié ou canaliser en priorité les fonds disponibles (exemple : restauration). Par ailleurs pour diminuer le taux de vacance, on compte beaucoup sur la gestion urbaine et sociale de proximité pour renforcer l'attractivité des ensembles; cette gestion, avec forte collaboration entre tous les intervenants formalisée le cas échéant dans des conventions locales, touche de multiples aspects : nettoyage, entretien, remise en état des logements, accueil; elle est conditionnée par la présence des grands bailleurs sociaux d'HLM.

Dans le domaine du transport, un Plan de déplacement urbain déjà existant définit les grandes orientations; le contrat de ville les rappelle, avec indication sur les pistes à creuser, notamment une meilleure desserte de certains quartiers prioritaires en transport en commun, par des moyens conventionnels ou alternatifs (comme prêt de mobylette dans des cas de mesures liées à l'emploi).

LYON (suite)

Dans le domaine de l'emploi, le contrat de ville énonce des orientations de portée générale sur l'amélioration des services rendus aux personnes en réinsertion, sur l'augmentation de l'offre d'emplois (par les commandes et budgets publics, par une promotion de changements dans les comportements de recrutement des entreprises, par la création de nouvelles activités, notamment en pérennisant des initiatives prises dans le cadre de la politique de la ville). Ces mesures ne sont pas spécifiques aux quartiers prioritaires, même si compte tenu de leurs caractéristiques sociales, ils peuvent éventuellement en bénéficier fortement; pour leur mise en œuvre, on compte sur un dispositif déjà existant, les PLIE (programmes locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi) qui couvrent des territoires plus vastes.

Dans le domaine du développement économique, le contrat de ville concentre les orientations sur les quartiers prioritaires. Les centres commerciaux de proximité ont fait l'objet d'investissements publics massifs et des mesures doivent être prises pour l'attractivité et la viabilité des commerces. Le développement d'activités économiques y sera aussi encouragé, notamment en favorisant la mixité des fonctions et l'implantation de services publics.

« Le volet de « développement social » du contrat de ville recouvre tous les champs qui concourent au développement individuel et collectif des publics touchés par les exclusions dans l'agglomération et au développement des territoires en difficulté... » (Contrat de ville, p. 106). Le document, cependant, propose peu de mesures spécifiques sur les zones sensibles et insiste sur les dispositifs généraux d'agglomération. La démarche générale de prévention et de sécurité mentionne, certes, l'importance de la « prévention situationnelle » (définitions d'interventions adaptées à la structure urbaine), mais rappelle surtout ce qui relève des politiques de droit commun : (Conseil communal et départemental de prévention de la délinquance et autres) qu'il s'agisse d'assurer la tranquillité publique, de lutter contre la délinquance ou la toxicomanie. La section sur l'Éducation parle en général d'élargir l'offre éducative et de promouvoir la fonction parentale, d'améliorer la mixité scolaire. L'action sociale se veut plus coordonnée entre ses acteurs réguliers. Et pour la santé publique, le contrat de ville en réfère au programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins, avec amélioration de la prévention par une plus grande concertation. Le développement culturel s'organise autour des équipements majeurs et de leur mise en réseau, des événements culturels d'agglomération articulés aux initiatives locales (cas des Biennales).

Bref, dans le contrat de ville, le particularisme des mesures sur les quartiers prioritaires varie d'un domaine à l'autre : fort sur le réaménagement urbain avec des interventions spécifiques et faible dans le domaine social où les activités régulières sont privilégiées.

SAINT-DENIS

Le grand projet de ville associant Stains, Saint-Denis et Villetaneuse porte sur un ensemble de 41 000 habitants et de 13 850 logements. Il comprend un volet social qui, selon les règles nationales, doit représenter 25 % des financements. Ce volet porte sur les questions d'éducation, de formation et d'emploi.

Surtout, il programme des opérations de restructuration urbaine lourdes dans quatre quartiers d'habitat social associant des démolitions, de la réhabilitation, de la construction neuve de logements, la construction d'équipements, le remodelage des espaces extérieurs.

Il programme également le prolongement d'une ligne de métro permettant de desservir le secteur, la requalification des voiries, l'aménagement d'un secteur de terrains maraîchers, l'ouverture d'une gare sur une ancienne voie de chemin de fer qui sera remise en service par la SNCF. L'ensemble du projet s'appuie sur un financement de 47,7 millions d'euros État au titre de crédits spécifiques politiques de la ville, auquel il faut rajouter l'appel à des financements de droit commun, une participation de la région de 11,3 millions d'euros et 386 millions prévus au contrat-plan en investissement, une participation du département de 52 millions au titre de différents programmes de construction de collèges et de transport. Les municipalités ont dégagé 10 millions en investissement, les fonds européens seront sollicités ainsi que la Caisse des dépôts et consignation.

Le Groupement d'intérêt général qui gère le projet sera doté d'un budget annuel de 244 000 euros de fonctionnement.

Ainsi peuvent être financées au nom de la politique de la ville des actions aussi différentes que la réhabilitation du parc de logements sociaux, l'aménagement des espaces publics, un déplacement de centre commercial, la réalisation d'un équipement public, le financement d'une association prenant en charge l'aide aux devoirs, un projet pédagogique monté par une équipe d'enseignants, une fête de quartier, une radio locale, une entreprise d'insertion ou une régie de quartier.

13.3 Dispositif institutionnel, partenarial et financier

La politique de la ville est une politique d'État mise en œuvre localement, les relations entre l'État et les collectivités territoriales étant définies contractuellement. Elle est donc coordonnée et orientée à plusieurs niveaux.

Au niveau national trois instances ont à charge la politique de la ville :

- **la délégation interministérielle à la ville** est une administration de mission, ce qui signifie qu'elle a vocation à agir de façon transversale à plusieurs ministères;
- **le comité interministériel des villes** est une instance politique présidée par le premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville qui réunit l'ensemble des ministres ou de leurs représentants intervenant dans le cadre de la politique de la ville, arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens;
- **le conseil national des villes.**

Le pilotage du contrat ville est dans les principes assuré localement autour de trois instances :

- **un pilotage politique** réunit une ou deux fois par an le ou les maires signataires du contrat, le préfet et les responsables politiques des autres collectivités territoriales engagées dans la démarche;
- **un pilotage technique** réunit, sous l'autorité des sous-préfets à la ville, les responsables des services des différents partenaires associés à la politique de la ville;
- **une équipe opérationnelle** assure sur le terrain la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Elle est dirigée par un chef de projet et est chargée de coordonner l'ensemble des actions politiques de la ville. Son financement est assuré conjointement par l'État et les communes. En théorie, elle devrait ainsi dépendre d'une co-tutelle relevant de l'État et des collectivités territoriales, mais, de fait, elle est souvent proche si ce n'est intégrée dans la structure communale.

Des instances de coordination peuvent exister pour gérer les différents contrats thématiques.

De fait, l'État reste présent dans le pilotage du dispositif dans la mesure où il affecte une partie importante des financements. En particulier, les sous-préfets à la ville sont chargés de coordonner les services de l'État au niveau départemental et d'assurer l'animation de la politique de la ville.

Enfin, certaines villes bénéficiant de grands projets de ville ont mis en place des structures spécifiques, des groupements d'intérêt général ou des sociétés d'économie mixte.

Les GIP ont une durée de vie limitée et sont chargés de mettre en œuvre les politiques concertées de développement social urbain dans le territoire concerné. Ils fonctionnent sur la base d'une mutualisation des moyens humains et financiers accordés par des partenaires publics. Ils permettent une certaine autonomie de gestion.

Les sociétés d'économie mixte, comme leur nom l'indique, font appel à des capitaux publics et privés. Leur mission est définie par leurs statuts, elle consiste généralement à aménager, à construire, à

réhabiliter et parfois à gérer. Elles jouissent également d'une autonomie de gestion et d'administration importante.

SAINT-DENIS

Au niveau communal, le contrat de ville est piloté au sein de l'administration générale par un secrétaire général adjoint. Par ailleurs, la Ville de Saint-Denis a mis en place des « démarches quartiers ». Le territoire communal est divisé en 12 quartiers pour lesquels sont nommés un coordinateur administratif et un élu coordinateur politique. Le rôle du coordinateur administratif est d'assurer une réflexion et une gestion transversale, de coordonner l'action des différents services municipaux et de partenaires comme les bailleurs sociaux ou les services de l'éducation nationale. Il a donc avant tout un rôle d'interpellation. Les coordinateurs de quartier sont placés sous l'autorité d'un secrétaire général adjoint qui a en charge la politique de la ville. Dans certains quartiers, cette démarche s'est concrétisée par la création d'une plate-forme de services publics qui réunit en un seul lieu différents services publics et sociaux décentralisés à l'échelle du quartier, autour d'un accueil commun. Ce projet correspond à la volonté de rapprocher les services des habitants et de les adapter à des demandes spécifiques.

Le rôle de l'élu de quartier est d'animer les instances de concertation avec les habitants qui prennent la forme de conseils de quartier ouverts à tous. Mais les décisions de financement de projets se font au niveau municipal et non au niveau du quartier.

L'un des grands projets de ville dans lequel est impliqué Saint-Denis est géré par un groupement d'intérêt général et a ainsi sa propre structure de pilotage administratif et politique.

Le plan local d'insertion est également conduit par une structure ad hoc qui a pris la forme d'une association réunissant différents partenaires institutionnels.

LYON

La négociation et la réalisation du contrat de ville mobilisent de nombreux intervenants, surtout publics. Formellement sont signataires du contrat : l'État, la région. Le département du Rhône, la Communauté urbaine de Lyon, des communes de l'agglomération ainsi que certains de leurs partenaires : l'Association des Bailleurs et Constructeurs du Rhône (ABC HLM), la caisse d'Allocations Familiales de Lyon, La Caisse des dépôts et consignations, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), le SYTRAL (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération Lyonnaise), le SYMALIM (Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc de loisirs et du lac de Miribel Jonage). Au niveau de la collectivité locale, si les projets dans des zones spécifiques relèvent des communes dans le cadre de convention d'application du contrat de ville, la communauté urbaine joue un rôle important.

Le pilotage politique se fait au niveau de l'agglomération et à celui de chaque commune ayant signé une convention d'application. Au niveau de l'agglomération, le comité de pilotage resserré est composé du préfet, des présidents du Conseil régional, du Conseil général et de la Communauté urbaine. Il se réunit au moins une fois l'an pour assurer le suivi et finaliser les choix, sur la base d'un ordre du jour préparé par un groupe de direction composé des représentants hiérarchiques des dirigeants politiques. Pour le pilotage politique des conventions d'application, le comité réunit le maire qui préside, le président de la Communauté urbaine, les représentants du Conseil régional et du Conseil général.

Ce pilotage politique ne se substitue pas et s'ajoute aux mécanismes politiques existants de coordination sectorielle, notamment la Conférence d'agglomération de l'habitat et la Commission solidarité du Plan de déplacements urbains. La Conférence d'agglomération de l'habitat a été mise en place conjointement par le préfet et le président de la Communauté urbaine le 10 mars 1998 avec l'objectif d'avoir au niveau de l'agglomération une instance pour traiter des sujets auxquels chaque commune ne peut répondre isolément : rééquilibrage du logement social, accueil des défavorisés, survie des copropriétés, compréhension du phénomène de la vacance dans le parc social de

quelques quartiers. Sur ces sujets, la Conférence d'agglomération se veut instance de réflexion et de proposition d'action (Contrat de ville, p. 59).

La mise en œuvre revient au service du Développement social de la communauté et aux équipes MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) pour les projets des communes, selon des liens organisationnels non conventionnels, mais qui assurent une intégration de l'action. (1*). Le service DSU comprend un directeur, des assistants thématiques et financiers, des chefs de projets territorialisés « tri-mandatés ». Les chefs de projets dans les quartiers de catégorie 1 sont embauchés par la Communauté, même s'ils sont très présents dans la commune; les chefs de projets des quartiers des autres catégories sont embauchés par la commune ainsi que toutes les autres catégories d'agent de développement (territorial ou thématique) œuvrant dans les équipes MOUS. Cependant, tout ce personnel est cofinancé globalement à parts égales par l'État, la Communauté et la commune. L'État co-financeur insiste pour que les chefs de projet soient formellement co-mandatés par une lettre annuelle de mission précisant notamment le rôle, les axes du projet DSU de quartier et les principaux objectifs à court terme. Le personnel des équipes MOUS est surtout contractuel, avec une tendance à l'intégration dans le personnel régulier.

L'insertion des équipes MOUS dans chaque commune ne suit pas de modèle unique et varie sur plusieurs aspects : présence ou non d'un interlocuteur attitré dans les services concernés, arrimage plus intense avec les agents communaux sur le terrain ou avec les directions de service, budget centralisé ou réparti par tranche sectorielle dans les services, implication personnelle du maire.

L'activité des équipes MOUS se déroule dans le cadre d'une programmation annuelle dont la préparation et le suivi absorbent beaucoup d'énergie relationnelle. Chaque projet fait l'objet d'une fiche standard soumise aux organismes qui participeront au financement du projet; tous les projets sont cependant passés en revue par l'ensemble des partenaires avant que chacun ne finalise ses arbitrages. Les projets financés par le programme URBAN suivent un processus d'approbation distinct.

La contribution du département s'appuie surtout sur les activités régulières des « maisons du département du Rhône » (MDR), des centres avec pignons sur rue pour une bonne visibilité qui regroupent les différentes catégories de personnel du département dans chaque canton. Le coordonnateur local de la MDR est l'interlocuteur privilégié de l'équipe MOUS et les responsables fonctionnels de chaque MDR (Action sociale, Enfance et Adolescence, Santé) suivent les activités de leur secteur. Au niveau du département une Délégation à la politique de la ville, composée de trois personnes, est chargée de la coordination d'ensemble et de l'arrimage avec tous les partenaires. Il existe une analogie, une unité d'approche, entre le plan organisationnel où la structure régulière est mise à contribution et le contenu du contrat de ville pour le développement social où les politiques générales sont privilégiées par rapport à des mesures spécifiques aux zones sensibles.

13.4 Financement

La politique de la ville combine des financements spécifiques et des financements de droit commun, c'est-à-dire attribués par les différents ministères selon les procédures classiques. Ses interventions spécifiques sont incitatives ce qui explique que les moyens engagés par l'État spécifiquement pour cette politique soient limités. En 2001, ils s'élevaient à 4,3 millions d'euros, mais la politique de la ville a mobilisé un effort de l'État de 367 millions d'euros. L'effort de l'État est ainsi difficile à évaluer. Dans un rapport récent, la Cour des comptes met l'accent sur le peu de transparence des financements et montre que des actions qui devraient relever de financements de droit commun reposent de fait sur des financements spécifiques de la politique de la ville. Cela revient à dire que le budget consenti par l'État spécifiquement pour ces quartiers n'est en fait qu'une illusion budgétaire puisqu'il s'agit pour une grande part de sommes qu'il aurait de toute façon dépensées dans ces quartiers. Ce constat contribue à nuancer fortement la notion de discrimination positive. Le financement de la politique de la ville repose par ailleurs sur un co-financement des municipalités. Pour la même année 2001, celui-ci a atteint 7,3 millions (sources : Cour des comptes).

Pour la période 2000-2006, l'État inscrira 17,4 milliards d'euros dans les contrats de ville contre 10,4 milliards de francs au cours de la période précédente de 1994-1999. Les seuls crédits du ministère de la ville (8,6 milliards d'euros) représenteront près de la moitié de cet effort.

Pour la même période, les régions contractualisent pour 5 milliards et la Caisse des dépôts pour 3 milliards de fonds propres et 10 milliards de prêts .

LYON

Pour fixer les ordres de grandeur, le budget 2002 de la Communauté urbaine est de 1,1 milliard d'euros; le budget d'investissement est de 322 millions avec une ligne « habitat et politique de la ville » de 16 millions (Communauté Urbaine de Lyon 2002). Le budget 2002 du Conseil général est de 1 milliard d'euros.

Le contrat 1994/99 a engagé 4 milliards de francs, dont la moitié pour le logement. La Communauté urbaine y a participé à hauteur de 14 %. Tous volets confondus, environ 80 % des montants ont été consacrés aux opérations d'investissement et 20 % au fonctionnement.

Le contrat actuel de sept ans, 2000/06, prévoit 349 millions d'euros répartis comme suit :

Thèmes	Total en euros	État 1 %	Région 2 %	Communauté urbaine %	Département %
Requalification urbaine et habitat	247,34	21,9	7,7	48,8	21,6
Développement économique, Emploi, Insertion	35,68	24,8	30,8	20,9	23,5
Développement social, Participation des habitants	48,91	45,5	10,8		43,6
Ingénierie, Animation, Évaluation	17,38	57		43	
Total	349,31	27,2	10,1	38,8	23,8

Source : Annexe du contrat de ville

1. Le montant accordé par l'État est fonction de la population concernée et des critères de précarité.
2. La Région distribue son enveloppe selon la population de la géographie prioritaire, le nombre d'allocataires CAF de faible revenu, le potentiel fiscal des villes (Contrat de plan, p. 127).

Pour interpréter ce tableau, il faut tenir compte de ce que la contribution des autres partenaires, notamment des communes, n'est pas comptabilisée, et aussi du fait qu'il cumule des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement (le cas échéant prévues dans le budget courant).

Par ailleurs, pour le Grand Projet de Ville, l'État rajoute 385 MF; la contribution de la Communauté urbaine est de 385 MF, à même l'enveloppe prévue au contrat de ville ci-dessus (Protocole 2001, p. 13).

Pour sa part, le PIC URBAN de l'Est lyonnais qui s'étend sur quelques communes avec des quartiers sensibles et dont un des axes importants est la revitalisation des espaces commerciaux se monte à 192 MF, dont 26 % viennent de la Communauté européenne et près de 20 % du privé, le reste étant fourni par divers intervenants publics et parapublics.

13.5 Évaluation

L'évaluation de la politique de la ville est une préoccupation récurrente, mais un exercice difficile car les objectifs sont en même temps très larges et spécifiés par les conditions locales. Comment mesurer nationalement les effets de politiques locales? La délégation interministérielle à la ville, en collaboration avec l'INSEE, a mis au point un suivi sociodémographique des quartiers en convention, mais celui-ci, pour intéressant qu'il soit, donne des indications sur l'évolution de la société française et la précarité, autant que sur les effets propres des politiques de la ville. Il est en effet difficile d'isoler

les effets spécifiques de la politique de la ville, il faudrait pour cela pouvoir comparer ces quartiers avec des quartiers non labellisés, mais partageant les mêmes caractéristiques.

Chaque contrat ville définit son propre dispositif d'évaluation. Celui-ci s'appuie généralement sur un observatoire social, permettant de suivre l'évolution sociale du quartier (à partir des informations fournies par le recensement, complétées de données sur les aides sociales, le patrimoine bâti, la moyenne des taux d'imposition, etc.) et sur des démarches diverses, allant d'une évaluation dynamique conduite par les acteurs en charge de la politique de la ville assistés par des chercheurs, à une évaluation externe confiée à des experts. Dans certains cas comme à Athis Mons, la municipalité a constitué un « comité des sages », composé d'habitants désignés par les élus, des responsables associatifs ou des citoyens connus pour leur implication, d'anciens élus, des notables, qui se réunit environ deux fois par an pour évaluer la démarche mise en œuvre.

Par ailleurs, les différents niveaux institutionnels ont leur propre démarche d'évaluation. Ainsi, les préfets de région ont souvent fait réaliser une évaluation de la politique de la ville avant de s'engager dans la négociation du futur contrat plan, mais ces différents travaux sont difficilement cumulables.

Les zones franches ont fait l'objet d'une évaluation particulière quantitative en termes de création d'emplois.

Un rapport de la Cour des comptes rendu public en 2002 met en avant quelques critiques majeures dont la non-maîtrise de l'expansion progressive de la politique de la ville, la subjectivité des critères de détermination des quartiers considérés comme prioritaires, l'éparpillement des actions et leur faible évaluation, tout cela conduisant à une faible lisibilité politique.

LYON... Suivi

Le suivi du contrat de ville se fait annuellement par les instances administratives et politiques de pilotage et dans certains secteurs (mais non dans tous) se trouve facilité du fait que des objectifs chiffrés ont été fixés. Dans le secteur du logement, 300 logements devraient être construits par an à la suite de l'action foncière des collectivités, 300 logements devraient être démolis et le nombre de logements à construire dans certains programmes est aussi déterminé. Pour les espaces commerciaux, 450 commerces/services seront maintenus et/ou reconstitués; le tableau de bord du développement économique prévoit l'implantation de 200 à 300 entreprises et la création de 600 à 12 000 emplois en cinq ans.

Pour alimenter le suivi, le contrat compte beaucoup sur les statistiques et analyses produites par plusieurs « observatoires » qui opèrent à différentes échelles et permettent la mise en commun des données et connaissances de différents partenaires. Par exemple, dans le secteur du logement, en plus de l'Observatoire régional de l'habitat et du logement, 23 observatoires de la demande et 7 observatoires des mouvements de population contribuent à l'identification des tendances. Le contrat de ville prévoit un observatoire de l'emploi/insertion. L'Observatoire de territoires sensibles de l'agglomération lyonnaise est mandaté pour suivre l'évolution de la situation économique et sociale des quartiers sensibles par rapport au reste de l'agglomération; il a été mis en place en 1996 au sein de l'agence d'urbanisme; il est commandité par l'État et la Communauté urbaine de Lyon et travaille en collaboration avec de nombreux autres organismes.

Évaluation

Une évaluation de mi-parcours est prévue en 2003 et portera sur l'évolution de la situation dans les quartiers sensibles et sur l'avancement des actions sur les différents thèmes. Le contrat annonce aussi un encadrement général pour l'évaluation des conventions locales d'application au sein des communes afin d'harmoniser les questionnements et de dégager plus facilement une évolution d'ensemble. L'évaluation devra spécifiquement aborder l'articulation entre la politique de la ville et les politiques thématiques de droit commun.

Formation

Le contrat souligne l'importance de la formation, de la « qualification » des intervenants dans la politique de la ville, qu'il s'agisse du personnel dédié aux interventions sur les quartiers sensibles ou de toute autre personne susceptible de participer à sa mise en œuvre. L'échange sur les pratiques et les expériences est privilégié dans le cadre des différents réseaux. Un petit organisme est chargé notamment de susciter et de supporter cet effort au niveau régional : le CR•DSU (Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain). Il alimente les réseaux en information, organise des ateliers et des débats qui facilitent la qualification des acteurs et veille à la diffusion des connaissances, en particulier via des cahiers thématiques. Son financement est assuré par des contributions de plusieurs partenaires. Sans mener en tant que telles des activités conseil, spécialisé dans les interfaces entre pratique et recherche et entre réseaux, il contribue au développement des expertises nouvelles que nécessite l'approche transversale de la politique de la ville. (Les Cahiers du DSU n° 15 et n°33)

Résultats

Le premier contrat a fait l'objet d'évaluations qui donnent un bilan nuancé et variable selon les volets. Dans le volet urbain et habitat, la requalification urbaine a donné des résultats significatifs quand les opérations ont été menées à terme dans des horizons de temps limités. Près de 70% du parc HLM a été réhabilité; d'ailleurs cinq zones de catégorie 1 dans le premier plan ont pu être classées en catégorie 2 dans le second; mais cinq autres zones qui étaient classées 2 avant sont maintenant classées 1. Une gestion de proximité s'est instaurée par des conventions État/ HLM/ collectivités.

Dans le volet économique, un programme ambitieux de requalification des centres commerciaux de proximité a été réalisé avec l'appui du PIC URBAN. Mille trois cents emplois ont été créés dans la zone franche de Vaulx-en-Velain. Dans le volet social, des actions significatives ont été menées en éducation, en emploi/insertion et dans le secteur culturel; cependant la connexion entre les divers dispositifs a été parfois balbutiante et les acteurs institutionnels et associatifs du travail social ont eu de la difficulté à articuler leur travail habituel avec la politique de la ville.

13.6 La participation

La participation est également un thème récurrent de la politique de la ville, même si différents travaux et évaluations en font apparaître la faiblesse. De ce point de vue, la politique de la ville fonctionne avant tout comme une déclaration de principe, dont la mise en œuvre varie fortement selon les expériences locales. La philosophie de la politique de la ville en termes de participation n'est pas précise et renvoie à des arbitrages locaux. Dans certains cas, la participation valorise les associations d'habitants, dans d'autres, la relation directe entre les élus, l'administration et les habitants. De façon générale, il faut souligner que la vie communautaire n'a pas la même vigueur qu'en Amérique du Nord. Les expériences de tiers secteur sont encore relativement faibles et très dépendantes de la puissance publique.

Par ailleurs, la lourdeur du dispositif ne facilite pas la participation. Le fonctionnement des contrats de ville est peu transparent pour les habitants et ceux-ci ont une marge de manœuvre faible pour intervenir sur les orientations générales. Tout au plus sont-ils consultés pour un projet précis de réhabilitation du bâti ou de création de service. Des fonds d'intervention pour les associations permettent d'obtenir, projet par projet, une aide au montage de projets associatifs. Ces fonds de participation des habitants sont mis en place dans le but de créer de la citoyenneté active. Il s'agit d'enveloppes financières abondées par les pouvoirs publics, destinées à financer, avec plus de souplesse et de rapidité que ne le permettent les procédures de subvention classiques, des actions ou projets définis par des habitants ou des petites associations. Les fonds de participation sont gérés généralement par un comité composé d'habitants et d'associations de quartier qui débattent et fixent les domaines d'action à privilégier et les modalités de financement, qui sélectionnent les projets et décident des montants attribués. Dans la plupart des cas, les projets soutenus doivent avoir pour finalité de favoriser le lien social et d'animer la vie du quartier, et les montants des subventions allouées sont modestes, entre 5 000 et 10 000 francs en moyenne.

Plusieurs municipalités se sont engagées, à partir de la démarche politique de la ville, dans la création de conseils ou comités de quartier, aux statuts et fonctionnement divers. Ceux-ci ont en commun d'être, dans la plupart des cas, des instances créées « par le haut », à seule visée consultative.

SAINT-DENIS

La Ville de Saint-Denis, après plusieurs années de démarches quartiers s'appuyant sur le fonctionnement de réunions de quartier ouvertes à tous les habitants, s'est engagée dans une expérience de budget participatif visant à associer les habitants à l'élaboration du budget municipal. Par quartier, ceux-ci sont invités à formuler leurs priorités, et des réunions thématiques, auxquelles participent des délégués de chaque quartier, travaillent à l'échelle de la ville sur des propositions transversales. Le budget est voté en conseil municipal et les habitants ont, exceptionnellement, la possibilité d'intervenir pendant la première partie de la réunion du conseil pour donner leur avis sur le budget proposé.

D'autres villes ont mis en place des budgets de quartier qui correspondent à une enveloppe attribuée à chaque quartier et gérée par les conseils ou comités de quartier.

LYON

Le contrat de ville reconnaît que « l'implication des habitants dans la définition et la mise en œuvre de programmes publics qui les concernent est impérative pour obtenir un résultat durable de la politique de la ville » (2 p. 140). À cette fin, il envisage de continuer à soutenir la formation des citoyens et à développer leur capacité d'expression, de faciliter l'accès à l'information et la mise en réseau de la vie associative.

Dans les faits, la participation se révèle sans doute plus facile dans la mise en œuvre des programmes que dans leur définition. Elle est fort variable selon les communes et les projets. Villeurbanne a mis en place des conseils de quartier en 1996 et élaboré une charte communale qui spécifie leur rôle, leur composition partenariale avec tirage au sort des représentants des habitants parmi les volontaires, leurs modalités de fonctionnement (chacun peut avoir un règlement qui lui est propre). Par exemple dans le quartier des Brosses, 6 500 habitants et de catégorie 1 dans la géographie prioritaires, « le conseil de quartier et le contrat de ville fonctionnent en synergie, autour d'une maison des services publics » (Les Cahiers du DSU n° 35, p. 36). Un agent de développement territorial de la commune agit comme personne ressource du conseil de quartier et veille à ce que services, associations et habitants se rencontrent et discutent des actions du contrat de ville.

RÉFÉRENCES

Centre de ressources et d'échange pour le développement urbain et social (CRD SU)
<http://www.crdsu.org>

CRDSU Politique de la ville en Rhône-Alpes <http://www.crdsu.org/polvil/crrechdeppv.php>

Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise 2000-2006, État, Communauté urbaine de Lyon, région Rhône-Alpes, département du Rhône.

Octobre 2000, 159 p. + annexes

Contrat de plan entre l'État et la région Rhône-Alpes, Programme XI politique de la ville, habitat et solidarité sociales et territoriales, 2000.

Communauté urbaine de Lyon budget 2002

http://www.grandlyon.com/services/pdf/Budget_2002/Page_13_16.pdf

Délégation interministérielle à la ville, <http://www.ville.gouv.fr>

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports : <http://www.equipement.gouv.fr>

Protocole d'accord pour un Grand projet de ville de l'agglomération lyonnaise, février 2001, 17 p. + annexes.

Observatoire de territoires sensibles, Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise, Rapport annuel 2000, décembre 1999, 33 p.

Plusieurs Cahiers du DSU, notamment :

CRDSU Rhône-Alpes Les Cahiers du DSU n° 15, Acteurs du développement, juin 1997.

CRDSU Rhône-Alpes Les Cahiers du DSU n° 16, Gestion de proximité, gestion décentralisée.

CRDSU Rhône-Alpes Les Cahiers du DSU, Politique de la ville changement d'échelle, juin 2001.

CRDSU Rhône-Alpes Les Cahiers du DSU n° 33, La formation des acteurs du développement social et urbain, mars 2002.

CRDSU Rhône-Alpes Les Cahiers du DSU n° 35, Formes légales et initiatives locales de participation, septembre 2002.

Ouvrages et articles

Chaline C., 1997, *La politique de la ville*, PUF, collection Que sais-je.

Chevalier Gérard, 1993, « De la ville en politique », *Droit et Société*, n° 25.

1996, « Volontarisme et rationalité d'Etat, l'exemple de la politique de la ville », dans *Revue française de sociologie*, XXXVII.

Collectif, 1997, *En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, Éd. de l'Aube.

Commissariat général au plan, 1993, *Ville, démocratie, solidarité, le pari d'une politique*, Paris, Documentation française.

Damamme D., Jobert Bruno, 1995, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », dans *Revue française de sciences politiques*, vol. 45, n°1, février 1995.

Damon Julien, 1997, *La politique de la ville*, La documentation française.

Delarue Jean-Marie, 1991, *Banlieues en difficulté : la relégation*, Syros.

Delarue Jean-Marie, 2002, Préface, *La Revue des Affaires Sociales*, n° 3.

Donzelot J. et Estèbe P., 1994, *L'État animateur*, Paris, Seuil, Esprit.

-
- Estèbe Philippe, 2001, « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996), dans *La Revue des Affaires Sociales*, n° 3.
- Délégation interministérielle à la ville, 2000, *Repères*, janvier.
- Délégation interministérielle à la ville, 2001, *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises*.
- Gaudin J.-P., 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, collection Que Sais-je?
- Gaudin J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1.
- Gaudin J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Lelévrier C., 1997, « Politique de la ville : 20 ans de procédures et de débats », *Les cahiers de l'habitat*, n°17.
- Marpsat M., Champion J.B ; 1993, « Des quartiers en convention », *Regards sur l'actualité*, décembre.
- Marpsat M., Champion J.B ; 1996, « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville » dans *Economie et statistique*, n°294-295.
- Paugam S (sous la direction), 1996, *L'exclusion, l'État des savoirs*, La Découverte.
- Rey H., 1996, *La peur des banlieues*, Presses de Sciences Po.
- Sueur Jean-Pierre, 1998, *Demain la ville*, rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française.
- Vieillard –Baron H ; 1996, *Banlieue ghetto impossible?*, Éd. de l'Aube.
- Wuhl S., 1996, *Insertion : les politiques en crise*, PUF.

14 LE PROGRAMME « SOZIALE STADT » ET LES JURYS DE QUARTIER À BERLIN ³⁴

14.1 Le programme Soziale Stadt, un programme fédéral mis en place à l'initiative des länder

Le programme « Quartiers ayant particulièrement besoin de développement – La ville sociale » (*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt*) est un programme commun de l'État fédéral et des *Länder* mis en place à partir de 1999. Il s'agit « d'un programme de lutte contre l'exclusion sociale et spatiale » à laquelle est confrontée la population de différents quartiers urbains défavorisés (*benachteiligten*) sur l'ensemble du territoire fédéral (H. Becker, T. Franke, R. P. Löhr, V. Rösner, 2002). Au plan fédéral, le programme concerne 249 quartiers se répartissant sur 184 villes. Berlin est l'une des principales villes concernées puisque 17 quartiers de son périmètre font partie de ce programme qui prend la forme du dispositif de *management* de quartier.

Le caractère fédéral de l'Allemagne reconnaît aux *Länder* le partage de la souveraineté étatique avec l'État fédéral (*Bund*) ³⁵ et l'intervention du *Bund* ne peut se faire qu'avec l'accord des *Länder* ou sur leur sollicitation, comme cela s'est produit dans le cas du programme *Soziale Stadt*. Les demandes venant des *Länder* impliquent bien sûr un volet financier. Dans le cadre du programme *Soziale Stadt*, ce dernier prend en charge un tiers du programme (ce qui ne représente que 51 millions d'euros par an). Les deux tiers restants sont pris en charge à part égale par les *Länder* et par les communes. Berlin étant une ville-État, elle finance donc deux tiers du programme sur son territoire ³⁶. Il s'agit d'un partenariat entre les différents niveaux politico-institutionnels, mais le contenu des projets et le choix des méthodes mises en œuvre sont sous la responsabilité de la ville. L'apport du *Bund* aux *Länder* sur ce programme tient beaucoup à son financement partiel et à la mise en réseau et la diffusion des expériences et des savoir-faire. Le ministère fédéral a délégué cette tâche à l'Institut d'urbanisme allemand (DIFU- *Deutsche Institut für Urbanistik*) ³⁷. Sur la base d'un travail de recherche et des échanges d'expériences, le DIFU conseille et assure une assistance technique auprès des villes pour la conduite de leurs programmes locaux (publications, formations, séminaires, etc.). La démarche *Soziale Stadt*, plutôt que de mettre en avant un cadre précis et contraignant venu d'en haut, se fonde avant tout sur la diffusion d'expériences initiées régionalement en s'appuyant plus particulièrement sur les programmes les plus innovants. Avant le lancement du programme, deux *Länder*, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Hambourg, avaient fait œuvre de pionniers dès le milieu des années 1990.

Selon les villes et les régions, le programme *Soziale Stadt* observe des variations liées aux situations et objectifs locaux. Nous nous centrerons ici sur le cas de Berlin.

³⁴ Cette présentation s'inspire largement du travail de Eléonore Koehl et Yves Sintomer avec l'autorisation des auteurs.

³⁵ Comme le consacre l'article 30 de la Loi Fondamentale : « l'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'État incombent aux *Länder*, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement » (C. Isodoro, 1997).

³⁶ L'Allemagne fédérale comprend trois villes-États : Berlin, Brême et Hambourg.

³⁷ Le DIFU est géré par des représentants de l'Assemblée des municipalités allemandes, de la commune et *Land* de Berlin, où se trouve le siège de l'Institut. Le budget annuel, de 6,5 millions d'euros en 2002, est financé pour 21 % par les 140 villes affiliées, pour 12 % par l'association des sciences communales auquel l'Institut est rattaché, pour 9 % par le *Land* de Berlin et pour 9 % par le gouvernement fédéral. Quarante-neuf pour cent du budget est financé par des ressources propres liées aux différents services payants proposés par l'Institut (projets, séminaires etc.).

14.2 Énoncé des principes et objectifs

Le dispositif mis en place à Berlin répond à plusieurs préoccupations. En premier lieu, il s'agit d'intervenir dans des quartiers en voie de dégradation physique et sociale, accélérée par la réunification de la ville et les processus d'étalement urbain engendrés après la chute du mur. Le principe d'une action prioritaire territorialisée des politiques publiques en direction de certains quartiers urbains particulièrement affectés par des problèmes sociaux s'est largement inspiré de l'exemple français.

En second lieu, il s'inscrit dans une démarche de modernisation de l'administration. L'idée qu'un *New Public Management* ou qu'un nouveau modèle de régulation des administrations publiques (*Neues Steuerungsmodell*) est nécessaire pour faire face à la crise des finances publiques et pour moderniser l'administration s'est très fortement développée ces dernières années en Allemagne. Ce mouvement de réforme est loin de concerner seulement les territoires urbains en difficulté. Il les touche cependant plus spécifiquement, notamment parce que l'idée initiale qui consistait à affirmer que la gestion administrative doit être réformée en prenant pour modèle les nouvelles formes de *management* privé a été dans un second temps fortement nuancée en étant articulée à une seconde idée, celle de l'*empowerment*, selon laquelle il est essentiel de soutenir l'affirmation autonome des acteurs de la société civile et, en particulier, de ceux qui sont frappés par des processus d'exclusion (*Ausgrenzung*). L'idée de *New Public Management* a alors été intégrée dans un concept plus vaste d'État stimulateur (*Aktivierender Staat*). Berlin s'est pleinement insérée dans ce mouvement de réforme.

Un troisième objectif, celui de la participation citoyenne, renvoie à une tradition forte d'initiatives citoyennes (*Bürgerinitiativen*) venues de la société civile, largement découplées du système politique partitaire tout en étant capables d'influencer notablement la prise de décision. Cette tradition a été particulièrement marquée à Berlin, l'un des hauts lieux de la culture « alternative » depuis quatre décennies. Par ailleurs, la volonté d'institutionnaliser la participation citoyenne a pu s'appuyer sur l'existence d'un dispositif inventé dans les années 1970 et largement diffusé en Allemagne (comme, de façon différente, dans d'autres pays européens) : les cellules de planification (*Planungszellen*), petits groupes composés de citoyens tirés au sort à l'initiative des pouvoirs publics et discutant à leur demande de thèmes d'intérêt général pouvant concerner aussi bien des zones géographiques particulières que des questions thématiques déterminées. C'est vers un tel dispositif que s'est tournée la Ville de Berlin, tout en l'adaptant et en le nuancant dans un contexte temporel et politico-administratif spécifique.

Le programme Soziale Stadt, qui a pris à Berlin la forme du *management* de quartier vise donc :

- à coordonner les actions et projets des différents acteurs et intérêts locaux, à mettre en place une coopération entre les institutions, les associations locales, les entreprises privées et les bailleurs de logement;
- à favoriser les initiatives de projets par la mise en place d'aides pour le développement de projets dans les domaines de l'aménagement et des activités culturelles ou économiques;
- à stimuler la participation des habitants.

Selon les quartiers, les types engagés peuvent être très différents : dans tous les cas, le champ d'intervention est large puisqu'il concerne autant la réhabilitation du bâti ou l'aménagement des espaces publics que l'action sociale et culturelle.

14.3 La détermination des choix des zones d'intervention

Le choix des quartiers pour la mise en place du programme Soziale Stadt procède donc de prérogatives des *Länder*. Dans le cas de Berlin, il a résulté de deux études sociales et géographiques sur l'ensemble du territoire berlinois visant à identifier les quartiers affectés par des spirales négatives (*Abwärtsspiralen*) où se développe la ségrégation sociale des plus pauvres. Des indices sociaux de traitement de données statistiques ont été établis afin de repérer des « développements négatifs ».

Un index social a été calculé pour les années 1994 et 1998 à partir de vingt indicateurs statistiques portant sur la démographie, la structure des foyers, la formation, la vie commerciale, les revenus et la santé.

Indicateurs utilisés pour la définition des quartiers de *management*

Indicateurs de l'Atlas de la structure sociale classés dans l'ordre de leur poids en charge sociale établis statistiquement pour les quartiers berlinois

Indicateur	Charge du facteur indicateur choisi pour le calcul de l'Index social
Taux de chômage en 1996	0,95082
Mortalité précoce	0,93533
Espérance de vie	-0,82784
Part de la population touchant l'aide sociale	0,82419
Part de la population âgée de 18 à 35 ans	0,79110
Cas de tuberculose déclarés pour 100 000 personnes	0,77444
Part d'étrangers dans la population	0,75227
Part de la population ayant moins de 1 000 DM de revenus mensuels	0,74727
Revenus nets moyens par foyer	-0,72281
Part de foyer de personne seule âgée de moins de 65 ans sur l'ensemble des foyers	0,68105
Part d'hommes dans la population	0,67941
Part d'ouvriers dans la population	0,60712
Part de personnes sans qualification dans la population	0,59651
Part d'employés dans la population	-0,57466
Part de la population ayant de larges moyens de subsistance par une rente ou pension	-0,46930
Part de la population âgée de 65 ans ou plus	-0,45512
Part de foyer de personne seule élevant des enfants de moins de 18 ans sur l'ensemble des foyer avec enfants d'âge corresp.	0,34262
Part de la population ayant un diplôme équivalent au Bac	0,27038
Taille des foyers	-0,21683
Part de la population ayant le brevet des collèges	-0,04674

Source : T.HELFFEN (1999, extrait de Koehl Eléonore et Yves Sintomer, *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch, 2002.

C'est ici une analyse dynamique des évolutions des quartiers qui a été privilégiée. Les quartiers-cibles du programme Soziale Stadt berlinois sont des quartiers où la ségrégation s'aggrave par un processus cumulé de ségrégation primaire et secondaire (H. Häussermann, 2000). La première résulte d'une régression sociale de la population peu qualifiée particulièrement touchée par la crise du marché du travail et le recul de l'État social. La seconde est la conséquence d'un déménagement des populations les plus favorisées de ces quartiers vers la grande banlieue ou vers les quartiers aisés de la périphérie de l'Ouest de Berlin qui se développent depuis la chute du mur³⁸.

Quatre types de quartiers sont particulièrement touchés par des spirales négatives :

- les logements sociaux de l'ancien Berlin-Ouest résultant des périmètres de rénovation des années 1970 et 1980;
- les logements d'habitat ancien de l'ancien Berlin-Est présentant des manques de confort importants (chauffage au charbon, toilettes sur le palier, etc.) qui n'ont pas encore été totalement réhabilités et dont les logements sont mal entretenus;
- les quartiers de centre-ville de l'ancien Berlin-Ouest marqués par la crise urbaine et une importante ségrégation spatiale de type ethnique;

³⁸ Ou, de façon atténuée, par l'évitement scolaire qui frappe massivement certains quartiers d'une ville qui ignore à peu près le principe de la sectorisation.

- les grands ensembles d'habitat social de l'ancien Berlin-Est qui subissent une dévalorisation rapide de leur habitat face à la nouvelle concurrence du marché privé du logement. Ces derniers quartiers ne sont pas ceux qui, aujourd'hui, présentent les problèmes les plus aigus : leur composition sociologique résulte de l'ancien système d'attribution du logement de la RDA qui prenait en compte l'âge et le statut politique des demandeurs. Les plus intégrés socialement et politiquement se voyaient attribuer les logements sociaux des grands ensembles, qui offraient à l'époque un confort relativement plus grand que les appartements des immeubles anciens, dans une logique qui n'est pas sans rappeler celles des « villes nouvelles » françaises dans les années 1970. Il s'ensuit dans ces quartiers de grand ensemble une composition sociale « mixte », mais une homogénéité des classes d'âges en fonction de la période de construction des bâtiments.

Quinze quartiers ont été choisis en 1999 pour la mise en place du programme *Soziale Stadt*, auxquels sont venus s'ajouter deux nouveaux quartiers en 2002. Ils sont situés pour la quasi-totalité en centre-ville³⁹ et appartiennent aux trois premiers types définis ci-dessus. Seul un quartier de grand ensemble de l'Est est inclus dans le programme. Ces quartiers comprennent entre 5 000 et 28 000 habitants et représentent au total 223 800 personnes, soit 6,7 % de la population berlinoise.

Les quartiers où la situation est de loin la plus problématique sont aussi ceux qui sont marqués par une forte ségrégation urbaine de type ethnique, et qui se situent pour la plupart dans le centre de l'ancien Berlin-Ouest. Ils représentent 12 des 17 quartiers du programme et ont un taux de population étrangère allant de 35 à 50 %.

Les périmètres ont été définis en coopération étroite avec les *Bezirke*⁴⁰ et avec leur accord. Dans 12 zones, ces dispositifs ont pris la suite des mesures d'intervention publique mises en place dans les années 1990 : périmètres de réhabilitation (dix quartiers), périmètres de protection du milieu social (deux quartiers) et périmètre de réhabilitation de grand ensemble (un quartier)⁴¹.

14.4 Le *management* de quartier : dispositif institutionnel, partenarial et financier

Dispositif institutionnel

La politique de *management* de quartier a été conduite conjointement les deux premières années par l'administration du Sénat pour le développement urbain et par l'administration du Sénat pour le logement. Ces deux administrations ont fusionné en janvier 2001 pour former l'administration du Sénat pour le développement urbain. Le système de conduite du programme⁴² est basé sur une coopération transversale entre les différents niveaux administratifs et institutionnels. Des réunions sont organisées au sein du quartier, de l'arrondissement (*Bezirk*), du *Land* et du *Bund*. Les différentes instances sur lesquelles repose la coordination et l'animation sont les suivantes :

-Une **assemblée de pilotage** se tient environ tous les quinze jours dans le quartier. Elle réunit l'équipe de *management* de quartier, un représentant de l'administration du *Bezirk* et un représentant de l'administration du Sénat pour le développement urbain, un représentant des bailleurs sociaux du quartier, un représentant des habitants (souvent une personne d'une association de locataires) et,

³⁹ Berlin a absorbé ses communes limitrophes lors de la création du grand Berlin en 1910, le centre-ville renvoie donc à une échelle large.

⁴⁰ Le *Bezirk* est l'arrondissement berlinois. Certains *Bezirke* ont fait pression pour qu'il y ait un secteur sur leur territoire (c'est le cas du grand ensemble de l'Est), d'autres l'ont refusé de peur de « stigmatiser » le quartier d'habitat (E. Koehl, 2001).

⁴¹ Les périmètres de réhabilitation de quartier ancien, mis en place en 1993, ouvraient droit pour les propriétaires à des subventions et prêts pour travaux en contrepartie d'un conventionnement des loyers. Les périmètres de réhabilitation de grand ensemble mis en place en 92 finançaient des programmes de réaménagement dans une dynamique de participation.

⁴² Cf. le schéma de conduite du *management* de quartier berlinois en annexe.

selon les thèmes abordés, des représentants des administrations publiques présentes dans le quartier et des acteurs privés locaux. Les décisions importantes concernant les choix de projets et leur développement (moyens par projet) sont discutées lors de ces réunions.

-Un **conseil d'orientation** se tient également au *Bezirk* réunissant l'administration du Sénat, le maire de *Bezirk* ou l'ensemble du conseil de *Bezirk*, l'équipe de *management* de quartier et, selon les cas, les acteurs privés ou publics concernés par les thèmes abordés. Les questions stratégiques de développement du quartier ainsi que les attributions de contrats sont discutées et votées lors de ces conseils..

-L'administration du Sénat pour le développement urbain encadre et coordonne les bureaux privés en leur donnant régulièrement des orientations et des recommandations lors d'une réunion mensuelle réunissant les gestionnaires de quartiers, appelée « jour fixe ». Le but de cette commission est l'application uniforme des prescriptions stratégiques dans l'ensemble des bureaux de *management* de quartier ainsi que les votes des différents programmes de financements qui relèvent du niveau d'administration du *Land*. Des administrations et des experts sont invités selon les thèmes abordés.

-Une **commission de pilotage** du secrétaire d'État se réunit deux à trois fois par an. Les employés des administrations du Sénat concernés par le programme transversal *Soziale Stadt* sont rassemblés : l'administration pour le développement urbain, l'administration pour l'école, le sport et la jeunesse, l'administration pour le travail, le social et les femmes et l'administration pour l'économie et la technologie, ainsi qu'un représentant nommé par le maire. Lors de cette commission, les difficultés concernant l'application du programme sont évoquées et des solutions sont proposées.

-Un **conseil consultatif *Soziale Stadt*** rassemble des experts de chacun des programmes d'actions dans les quartiers des différents *Länder* afin d'échanger les connaissances et les méthodes notamment en ce qui concerne les possibilités de financements et d'engagements privés dans le programme.

Les bureaux en charge du dispositif dans les quartiers sont pour la plupart des bureaux d'urbanisme privés dont les employés ont une formation d'aménageur. Il s'agit de petites équipes, une à trois personnes selon les quartiers.

La politique de *management* de quartier a d'abord été votée pour une première période pilote de trois ans (1999-2001), qui a été reconduite par le Sénat jusqu'en 2008. Les contrats des bureaux locaux chargés du *management* de quartier durent un an, ce qui permet à l'administration du Sénat de ne pas reconduire le contrat l'année suivante en cas d'insatisfaction quant au travail fourni par le bureau.

Pour chacun des quartiers de *management*, un représentant de l'administration du Sénat pour le développement urbain et un représentant de l'administration du *Bezirk* dans lequel est situé le quartier ont été désignés au lancement du programme de *management* de quartier en 1999. On dénombre ainsi pour les quinze quartiers neuf coordonnateurs de l'administration du Sénat (certains coordonnateurs ont en charge plusieurs quartiers de *management*) et neuf coordonnateurs de *Bezirk* (soit un coordonnateur par arrondissement concerné par le programme). Les coordonnateurs participent aux réunions transversales de conduite du *management* de quartier, ils sont les interlocuteurs privilégiés des gestionnaires de quartiers et le relais de l'administration notamment pour la réalisation des projets choisis par les jurys. À travers les instances de pilotage et à travers un cadre contractuel de court terme, l'encadrement des bureaux d'étude par l'administration est donc étroit.

Dispositif financier

Le grand principe du financement du *management* de quartier reprend « l'approche globale » qui repose sur la mise à contribution de financements disponibles à tous les niveaux institutionnels, allant du quartier à la communauté européenne (FEDER⁴³). Les financements ne sont pas limités aux

⁴³ Le Fonds européen pour le développement régional (FEDER) subventionne le *management* de quartier, mais aussi les périmètres de réhabilitations et les mesures d'amélioration de l'habitat des grands ensembles dans le cadre de son programme « Infrastructures urbaines et sociales » qui s'élève pour la période 2000-2006 à 103,6 millions de marks

ressources d'une administration, mais mettent à contribution les subventions de toutes les administrations horizontales concernées par les thématiques du projet : marché du travail, soutien à l'économie locale, habitat et environnement de l'habitat, infrastructures sociales et culturelles, intégration sociale, école et formation, aide sociale et de santé. L'État fédéral a ainsi financé au total 100 millions de marks en 2000 pour le *management* de quartier berlinois, dont seulement 5 255 000 marks issus des financements du programme Soziale Stadt. En particulier, des financements pour la réhabilitation des quartiers anciens peuvent être mobilisés dans le cadre du programme dit d'assainissement (Sanierungsbiere) ou des quartiers d'habitat social.

14.5 Des dispositifs participatifs innovants, les jurys de quartier

La participation est l'un des principes fondateurs du programme de *management* de quartier. Différentes formes de participation ont ainsi été expérimentées, plus ou moins innovantes. On peut notamment citer :

- **des forums ou réunions de quartiers** rassemblant des habitants, des représentants de l'administration du Sénat et du *Bezirk* dans lesquels sont discutées les orientations du développement du quartier ⁴⁴ ;
- **des cellules de planification** (*Planungszelle*) élaborant les priorités de développement du quartier qui ont été réalisées dans trois des quinze quartiers;
- **des méthodes anglo-saxonnes de planification urbaine participative** : *planning for real* (aménagement d'un espace vert au moyen d'une maquette réalisée par les habitants);
- **le fonds d'action (Aktionsfonds), d'un montant de 15 000 euros par an et par quartier** attribué par un conseil composé d'un petit groupe d'habitants qui se sont portés volontaires (généralement lors de forums de quartier organisés au préalable par les gestionnaires de quartier), de représentants des forces vives locales (directeur de l'école par exemple) et d'un représentant de l'administration du *Bezirk*. L'administration du Sénat n'a imposé ni une composition, ni un nombre fixe de participants. Ces déterminations ont été laissées à l'appréciation des gestionnaires de quartiers, ce qui a conduit à quelques différences dans la composition du conseil d'attribution d'un quartier à l'autre. Les conseils sont cependant généralement restreints (entre cinq et huit personnes). Les projets déposés par les associations du quartier ne peuvent être subventionnés qu'à hauteur de 500 euros maximum. Le petit fonds d'action est une mesure à long terme qui n'est pas aujourd'hui remise en cause.

Cependant, la grande innovation du programme de *management* de quartier en termes de participation, celle qui constitue une particularité propre, est le processus expérimental des jurys citoyens mis en place en 2001. Le Sénat de Berlin a mis à disposition pour une période de deux ans dans chacun des quartiers de *management* et ce, quelle que soit leur taille (les quartiers comprennent entre 5 000 et 28 000 habitants), un demi-million d'euros qui doit être attribué par des jurys d'habitants.

Le jury d'attribution du fonds de quartier est composé au minimum de 51 % d'habitants tirés au sort dans le registre des habitants du quartier ⁴⁵ et de 49 % maximum de représentants des « forces vives » locales ⁴⁶. Sa taille est limitée : le nombre de membres doit être proportionnel au nombre

pour Berlin-Est et à 32,4 millions de marks pour Berlin-Ouest. Les projets de lutte contre le chômage peuvent également être financés par le Fonds social européen (FSE).

⁴⁴ Les *managers* du quartier de Moabit West ont utilisé une parade de tambours associée à une distribution de ballons et de tracts pour informer les habitants du quartiers d'une de leur réunion (grand atelier d'idées pour le quartier) et ont obtenu de cette manière la présence de 100 habitants.

⁴⁵ Tout habitant berlinois, quelle que soit sa nationalité, a l'obligation de s'inscrire dans le registre des habitants auprès d'un bureau de police. Il n'est par contre pas obligatoire d'informer l'administration lors de son déménagement du quartier, ce qui fait que beaucoup d'inscrits ne vivent en réalité plus dans le quartier. Le document confirmant l'inscription d'un habitant lui est cependant demandé lors de toutes ses démarches administratives.

⁴⁶ L'âge minimum pour participer est de 16 ans.

d'habitants du quartier selon le principe un membre et un représentant pour 1 000 habitants, chacun ayant un remplaçant.

La sélection des membres du jury représentant les forces vives locales a été laissée à l'appréciation des gestionnaires de quartiers, en fonction des caractéristiques sociologiques et associatives locales, avec l'obligation cependant que les membres choisis entrent dans un des trois groupes suivants :

- les associations actives localement ou les communautés (par exemple religieuses);
- les groupes de population (adolescents, étrangers, etc.) ou les groupes d'intérêts locaux (propriétaires de logements, commerçants, parents d'élèves, etc.);
- les personnes indépendantes déjà actives dans le cadre des mesures de participation prises par les gestionnaires de quartiers (dans les conseils d'habitants ou tables de quartier par exemple).

L'administration du Sénat n'a pas imposé de forme fixe pour les projets déposés. Il peut s'agir aussi bien d'aides financières pour des projets sociaux ou culturels que pour la réalisation d'équipements. La somme des moyens demandés n'est limitée ni par le haut, ni par le bas. Les projets doivent cependant :

- présenter un intérêt pour la collectivité;
- ou renforcer le développement du quartier dans son ensemble;
- ou combler un déficit de prise en charge d'habitants ou de groupes d'habitants.

Les porteurs de projets peuvent être des associations, des personnes individuelles, des organisations ou des entreprises ainsi que les membres du jury. Le bureau de *management* de quartier ne peut pas déposer de projets. Lorsque des membres du jury déposent un projet ou sont liés aux personnes qui le proposent, ils ne peuvent prendre part à la décision. Selon le règlement-cadre de l'administration du Sénat, les jurés doivent même délibérer et décider sur les projets en l'absence des porteurs de projets, mais ceci n'a pas été le cas dans tous les jurys. Les membres du jury ayant un intérêt personnel ou institutionnel avec les mesures présentées sont ainsi présents lors de la présentation du projet et des questions aux porteurs de projets, mais sont exclus de la délibération du jury qui suit et du vote.

Après avoir été le cas échéant mis en forme par les gestionnaires de quartiers, les projets proposés sont présentés aux membres du jury par le président du jury lors des réunions (qui se font en plénières). Parfois, les porteurs de projets eux-mêmes viennent les présenter, sous la forme d'une audition qui peut durer de cinq minutes à un bon quart d'heure. Le mode de présentation et le moment choisis pour le vote sur les projets n'ont pas été les mêmes dans tous les jurys.

Lorsque les projets sont adoptés, leur mise en œuvre est assurée conjointement par les porteurs de projets, les gestionnaires de quartiers et les administrations de la commune d'arrondissement concernées.

À titre d'exemple, voici quelques projets adoptés par le jury citoyen du quartier Wrangelkriez*

Nature du projet	Description	Porteur de projet	Durée du projet	Montant subventionné
Cours d'allemand pour les immigrés	Les cours d'adresses en priorité aux populations ne bénéficiant pas de cours financés par l'État (pays de l'Est, Asie et Afrique). Le but n'est pas seulement un apprentissage du vocabulaire et de la grammaire, mais aussi un échange d'expériences culturelles, sociales et politiques.	Une association turque locale	Un an	24 542,01 €
Formation de médiateurs	Quinze adolescents issus de différentes institutions suivront une formation de quinze jours. Ils apprendront à gérer les conflits entre les jeunes du même âge qu'eux. Le but est de diminuer les échanges violents et d'établir une stratégie d'actions développant des solutions face aux conflits. Les jeunes doivent, après la formation, travailler comme médiateurs de leur école ou institution et être actifs dans leur quartier.	Association de formation Berlin-Brandenburg	Quinze jours	5 918,20 €
Fête de quartier	Organisation d'une fête de quartier se déroulant dans la rue au printemps.	Association de quartier	Une journée	15 083,11 €
Rénovation des toilettes des filles d'une école	Rénovation des toilettes en coopération avec l'administration de l'école primaire.	Représentants des parents d'élèves	Long terme	21 474,26 €
Installation de bancs dans une rue du quartier	Installation de bancs sur l'espace public en coopération avec l'administration de la mairie d'arrondissement.	Personne indépendante, immigrée turque	Long terme	2 045,17 €

Note : Wrangelkriez est un quartier situé à Kreuzberg (Berlin-Ouest), touché par des problèmes sociaux importants et fortement marqué par des processus de ségrégation urbaine (la part de population étrangère est presque de 50 %).

Extrait de Koehl Eléonore et Yves Sintomer, *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch, 2002.

La préparation des séances du jury, le recueil des projets candidats à un financement et l'essentiel du travail visant à les mettre aux normes techniques et financières lorsque cela s'avère nécessaire (par exemple, parce qu'un habitant ordinaire n'a pas forcément du premier coup la capacité d'évaluer correctement le coût financier du projet qu'il propose) est effectué par un bureau d'étude privé qui est généralement déjà en charge du *management* de quartier. Les demandes déposées peuvent consister en une simple idée dont le développement en projet est à la charge des gestionnaires de quartiers qui assurent l'assistance technique. Ils doivent notamment aider les habitants dans la formulation du projet et en évaluer les coûts afin qu'il puisse être soumis au jury. Le travail des gestionnaires de quartiers varie de cette façon énormément d'un projet à l'autre selon qu'il est déposé par des professionnels (associations, bailleurs) ou qu'il émane de simples habitants sans compétences particulières en gestion et en comptabilité.

Le règlement-cadre du jury donne la possibilité aux coordonnateurs du Sénat et du *Bezirk* d'assister aux réunions du jury. Ils y ont un droit de parole mais pas de droit de vote. Outre un apport en terme de légitimation institutionnelle du dispositif, le rôle des coordonnateurs du Sénat a notamment consisté à veiller à ce que les jurys se constituent selon les orientations du règlement-cadre (contrôle et complément du travail des gestionnaires de quartiers) et à apporter des éclaircissements aux jurés sur le cadre procédural, les informant le cas échéant sur les actions possibles (restrictions, conditions, nouvelle discussion). Tous les coordonnateurs du Sénat ont fait une présentation du dispositif aux membres des jurys lors de la séance de constitution du jury et ont ensuite été présents lors des toutes premières séances pour la mise en place.

Les coordonnateurs de Bezirke ont été, dans leur grande majorité, absents des réunions des jurys.

Les élus politiques n'ont pas participé aux réunions. Les maires de *Bezirke* ont seulement fait un discours d'accueil des participants lors de la séance de la constitution du jury dans chacun des quartiers.

Le règlement prévoit que les séances de réunion du jury ne sont pas publiques. La décision est prise à la majorité qualifiée (2/3 des voix). Dans la majorité des jurys, le vote se fait à main levée, mais

certaines jurys ont adopté un mode de vote à bulletin secret. Chaque membre du jury a la possibilité de demander une nouvelle discussion sur une demande rejetée, le jury décide alors à la majorité simple. Le jury a également la possibilité de revenir sur une décision et d'inviter les porteurs de projets à se présenter de nouveau pour des explications ou des modifications.

La fonction de juré donne droit à une indemnité. Chaque membre du jury reçoit vingt euros de dédommagement pour chacune de ses participations, qui durent en moyenne trois heures.

Le jury peut donner son accord pour une partie seulement du projet et ajouter des conditions et restrictions. Les demandes de projet choisies par le jury sont transmises par l'administration du Sénat à la banque d'investissement berlinoise (*Investition Bank Berlin*). L'administration du Sénat a un droit de veto si les demandes accordées par le jury transgressent des lois ou des directives générales. L'administration du Sénat pour le développement urbain a ainsi mis une fois son veto en amont à la décision d'un jury : dans un quartier, un projet porté par une association islamiste très surveillée par les services de police n'a pas été soumis au jury, mais a été examiné directement par l'administration du Sénat pour le développement urbain.

Au total, l'administration du Sénat a offert un cadre très flexible aux gestionnaires de quartiers et aux jurés en leur laissant une large possibilité d'adaptation, selon le principe d'un fonctionnement décentralisé assez coutumier outre-Rhin. Le mode de sélection des membres par les gestionnaires de quartiers (tirage au sort strict ou « corrigé » par « quotas » plus ou moins explicites), la manière de présenter les projets (pré-sélection sur le mode de fiches-synthèse ou invitation de tous les porteurs de projets), le choix de la présidence du jury (gestionnaires de quartiers ou habitant), le mode de scrutin (ouvert ou secret), le nombre de séances, leur fréquence et leur étalement dans le temps représentaient autant de marges de manœuvre réelles.

14.6 Évaluation

Le programme Soziale Stadt est suivi et évalué par le DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) qui a publié une première évaluation en 2002 et organisé un congrès national du programme. Les 16 sites modèles sont suivis par une équipe d'évaluateurs, universitaires, consultants ou chercheurs du DIFU.

L'évaluation montre la diversité des sites et de leurs configurations urbaines, sociales et politiques. Les dispositifs mis en place localement sont également hétérogènes. Tout en soulignant l'apport du programme, elle souligne la difficulté à conduire une action transversale, à la fois sociale et urbaine en raison de la sectorisation des politiques. Par ailleurs, la participation financière des communes représente une difficulté car celles-ci peinent à réunir les financements nécessaires, le gouvernement fédéral ne leur ayant pas accordé de ressources suffisantes. La participation des habitants reste faible et laisse de côté les populations les plus en difficulté. Enfin, l'évaluation en elle-même s'avère difficile en dehors des sites pilotes dans la mesure où le diagnostic de départ est rarement consistant. L'évaluation des seize sites est avant tout composée de fiches projets, mais ne donne pas d'informations sur les budgets d'ensemble mobilisés.

L'expérience des jurys entre, quant à elle, dans sa deuxième année d'existence. Aucune publication n'a été publiée en Allemagne. Par contre, une équipe de chercheurs français dirigée par Yves Sintomer a réalisé, pour la Délégation interministérielle à la ville, une analyse du dispositif et sa mise en œuvre dont nous nous sommes largement inspirés.

RÉFÉRENCES

Koehl, Eléonore et Yves Sintomer, 2002, *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch.

Koehl, Eléonore, *Le management de quartier à Berlin*, Mémoire de DESS d'urbanisme, IFU, Paris 8.

Wagner, Alexandre, 2002, *Le premier bilan du programme allemand de renouvellement urbain*, « Soziale Stadt », DIV.

LES POLITIQUES DE REVITALISATION URBAINE

Mouches du coche urbain

ou

Traitement en profondeur des causes de la défavorisation sociospatiale?

Ce chapitre ne prétend pas présenter un tableau synoptique détaillé des politiques, programmes et expériences de revitalisation urbaine dans les quatre pays examinés : États-Unis, Royaume-Uni (plus spécifiquement Angleterre), France et Allemagne. Il cherche plutôt à montrer les ressemblances et les originalités dans les postulats sous-jacents aux approches retenues et dans les réponses apportées dans chaque cas à quelques questions inhérentes à toute action de revitalisation. Les programmes ont été retenus en raison de certaines caractéristiques communes, même s'ils se différencient plus ou moins nettement dans leur histoire, leur contexte et leurs modalités.

Les postulats des politiques

Les politiques de revitalisation urbaine que nous avons passées en revue sont fortement colorées ou orientées par quelques postulats, plus ou moins explicites, qui ne sont pas mutuellement exclusifs.

Le premier postulat veut que les quartiers défavorisés soient un « problème », qu'il faut les changer et qu'un changement dans les quartiers défavorisés passe par des actions simultanées sur plusieurs plans, physique, économique et social; notamment le constat d'une association entre zones délabrées physiquement et zones à forte concentration de pauvres amène à inclure une intervention sur le cadre bâti dans le traitement des problèmes sociaux. On estime qu'un quartier sera plus susceptible d'attirer ou retenir des ménages des couches moyennes, des commerces et des entreprises, si son environnement physique (cadre bâti) résidentiel est amélioré et ses infrastructures et services publics sont de bon niveau (route, transport collectif, etc.).

Deuxièmement, on tient pour acquis que le milieu résidentiel n'est pas neutre, qu'il contribue, dans le cas de quartiers de forte concentration de pauvreté, à nourrir les dynamiques d'appauvrissement et plus globalement d'exclusion. On parlera alors d'effets de milieu. Atkinson et Kintrea (2001) définissent les effets de milieu comme le changement net dans les potentialités de l'existence (*life chances*) associé au fait de vivre dans un quartier (ou une zone) plutôt que dans un autre lieu.

Le troisième postulat est que la lutte à la pauvreté et à l'exclusion passe par la réinsertion dans le monde du travail; les politiques de régénération urbaine devraient donc mettre l'accent sur la formation, la requalification de la main-d'œuvre et la création d'emplois qui pourront être comblés par les chômeurs peu qualifiés résidant dans les quartiers de grande pauvreté. Ce troisième postulat est à situer dans le contexte du passage d'une orientation *welfare* de l'intervention de l'État (Welfare State) au sens de bien-être à une orientation *workfare*, c'est-à-dire des interventions plus axées vers l'emploi assorties d'exigences pour les allocataires d'aide sociale de participer à des programmes menant à l'emploi ou plus directement d'une obligation de travail (Morel, 1996 :473) ⁴⁷.

Ces postulats (isolément ou ensemble) sont sous-jacents aux politiques que nous avons examinées. Le CDBG et la Soziale Stadt (Berlin) visent d'abord à améliorer l'environnement physique et « infrastructurel » des quartiers de pauvreté. Le programme EZ est avant tout axé vers l'insertion

⁴⁷ Un des analystes du régime canadien, Jamie Peck (1998), qualifie le système canadien de *work-welfare* regime, signalant ainsi le caractère hybride du système canadien qui varie aussi en fonction des provinces. Dans son analyse, il signale aussi le rôle de la décentralisation dans la mise en place d'un régime plus « worfariste ». Il parle ainsi d'un *local workfare* qui s'accompagnerait d'un mouvement général vers la privatisation, la dérégulation, les programmes sociaux ciblés (par opposition à universels).

économique des populations pauvres. Certaines politiques ont une fonction davantage parapluie et agissent sur les trois aspects, la politique de la ville et la NRS en sont des exemples.

La question des effets de milieu mérite que l'on s'y arrête davantage, car le postulat d'existence d'effets de milieu est au centre de plusieurs politiques de revitalisation urbaine, surtout de celles qui préconisent une approche multisectorielle. Il importe de signaler d'abord que les effets de milieu font l'objet de débats au sein de la communauté scientifique et il est difficile de mesurer leur impact réel. Après un examen relativement exhaustif des études portant surtout sur le contexte étasunien, Ellen et Turner (1997) concluent que les effets de milieu existent et jouent un rôle, mais que les caractéristiques individuelles et l'environnement familial se révèlent plus importants pour expliquer la pauvreté et les trajectoires de vie des populations défavorisées. Par ailleurs, certains auteurs ont démontré que les effets de milieu semblent opérer, mais à partir d'un seuil élevé de concentration de la pauvreté.

Small et Newman (2001) ont identifié deux grandes familles de modèles ou facteurs explicatifs des effets de milieu : les modèles qui s'attachent à l'analyse des mécanismes de socialisation et les modèles qui s'attachent aux mécanismes instrumentaux.

Dans la première famille, selon ces auteurs, les modèles s'attachent surtout aux effets de milieu susceptibles d'influencer les enfants et les adolescents. Le modèle de contagion ou épidémique postule que si plusieurs enfants d'un quartier affichent certains comportements comme par exemple des comportements délinquants, les autres enfants du même quartier auront tendance à les imiter. Le modèle de la socialisation collective soutient que les adultes serviraient d'agents socialisateurs ou d'exemples et, de ce fait, influenceraient les aspirations des jeunes, notamment en ce qui concerne leur carrière scolaire ou encore de travailleur. Dans les quartiers de grande pauvreté, devant la rareté de certains exemples positifs comme celui du travailleur, les enfants seraient peu portés à se projeter dans un scénario de « succès ». Dans le modèle institutionnel, les non-résidents adultes comme des enseignants ou des policiers attachés à des institutions du quartier auraient tendance à traiter les gens de manière moins respectueuse si le quartier est pauvre ou à moins s'investir dans leur travail. Selon le modèle de l'isolement linguistique, les pauvres de certaines minorités auraient tendance à conserver un langage plus vernaculaire nuisant à leur performance scolaire ou lors d'entrevues d'emploi. Enfin, le modèle de la défavorisation relative veut que les enfants pauvres vivant dans des quartiers à l'aise mesureront pleinement leurs différences de ressources et développeront une image négative d'eux-mêmes et de leur famille. Il s'ensuivrait des comportements déviants et mal adaptés.

Les modèles de la deuxième famille, qualifiés d'instrumentaux, s'intéressent à comment l'action individuelle est limitée par l'environnement du quartier. Ici les adultes sont pris en compte plutôt que les enfants. Le premier modèle est celui de l'isolement par rapport aux réseaux : être dans un quartier pauvre où dominent des adultes sans emploi réduit considérablement la capacité des habitants à obtenir de l'information concernant les opportunités d'emploi. Le modèle sur les ressources sous-tend que les quartiers pauvres sont privés de ressources institutionnelles ou elles y sont de moindre qualité, comme les écoles, les églises, les aires récréatives, les garderies, les centres de jour⁴⁸. Le dernier modèle est celui des alliances politiques : certaines minorités auraient du mal à développer des alliances avec d'autres groupes en raison de la ségrégation résidentielle et la faible diversification des réseaux (Dansereau et autres, 2002). En conséquence, il leur serait difficile d'attirer les ressources publiques ou privées comme les bonnes écoles, les terrains de jeux ou les investissements d'affaires. D'après Ellen et Turner (1997), les adolescents seraient particulièrement vulnérables aux effets de milieu.

Enfin, Ellen et Turner (1997) identifient deux autres facteurs qui pourraient contribuer à l'effet de milieu : celui du *spatial mismatch* qui fait référence aux situations observées dans plusieurs métropoles américaines où les emplois peu qualifiés sont non seulement localisés loin des quartiers abritant les travailleurs peu qualifiés, mais aussi peu accessibles en transport en commun, et celui de l'insécurité urbaine qui contribue au repli des habitants sur leur foyer et qui exerce un effet répulsif pour les ménages des couches moyennes. Par ailleurs, les effets de milieu n'auraient pas la même

⁴⁸ Ceci rejoint certaines observations de Hertzman (2002) pour Vancouver.

importance pour tous les groupes et seraient plus importants à certaines phases du cycle de vie, notamment pour les adolescents.

En fait, dans la politique de la ville, le programme *Community Development Block Grant*, la *Neighbourhood Renewal Strategy* (même si les responsables s'en défendent bien), on peut identifier de nombreuses mesures qui visent précisément à contrer les effets de milieu : en bonifiant les conditions locales dans le domaine de l'éducation ou de l'intervention auprès des jeunes (loisirs, services de garde, etc. – modèle de la contagion); en sensibilisant les intervenants des administrations publiques (notamment en fixant des seuils minimaux à atteindre, développant des partenariats où les habitants sont présents – modèle institutionnel); en bonifiant les services sociaux offerts dans les secteurs de grande pauvreté (modèle sur l'insuffisance des ressources publiques); en améliorant la desserte en transport public (facteur du *spatial mismatch*); ou encore en suscitant un plus grand sentiment de sécurité.

L'importance accordée aux effets de milieu conditionne l'approche à l'égard des zones pauvres, plus particulièrement le rapport entre les mesures de portée générale et les mesures réservées à certains territoires.

Une approche sous-tendue par un objectif de réduction des effets de milieu est forcément une approche ciblée, surtout dans un contexte de resserrement des dépenses publiques. Toutefois, le ciblage de zones ou la géographie que l'on qualifie de prioritaire dans la lutte à l'exclusion n'est pas sans soulever des questionnements chez les chercheurs qui y voient un réel danger de stigmatisation ou d'accroissement de la stigmatisation des zones d'intervention (Séguin et Divay, 2003). Le ciblage soulève aussi la question de l'équité; car les ménages pauvres qui ne résident pas dans les zones ciblées ne profitent pas ou peu des retombées des sommes qui y sont investies. De plus, le ciblage peut induire des effets attractifs dans les zones d'intervention qui vont à l'encontre des objectifs, soit en transformant tellement ces zones qu'elles deviennent investies surtout par d'autres couches sociales, soit en les rendant encore plus attractives pour les populations pauvres, ce qui fait perdurer les problèmes. Enfin, et c'est le nœud de la question, si les parcours individuels de pauvreté sont d'abord redevables aux caractéristiques individuelles et familiales et dans une moindre mesure au milieu, les interventions auprès des pauvres ne devraient-elles pas s'attacher d'abord et surtout aux individus et à leur famille, et plus secondairement aux zones de concentration de la pauvreté?

On peut imaginer trois « idéaux-types » d'intervention dans les quartiers défavorisés :

- un modèle qui repose sur un État-providence offrant un filet de protection sociale et des services sociaux généreux et universels sans variations territoriales (pas de zones ciblées). On suppose alors que des politiques universelles généreuses auront un impact sur l'ensemble du territoire et notamment sur les zones de pauvreté. Le resserrement des dépenses publiques observé depuis le début des années 1990 est peu compatible avec ce modèle qui, pour atteindre les populations les plus vulnérables, doit être fort généreux;
- un modèle d'interventions *spécifiques et à la carte* répondant aux besoins locaux et élaboré localement;
- un modèle hybride où les programmes sociaux généraux sont bonifiés dans les zones les plus pauvres soit pour corriger des inégalités dans l'accessibilité ou la prestation des services publics, soit pour offrir des services supérieurs, plus généreux (sorte de discrimination positive) dans les zones de défavorisation.

Il est intéressant de noter que la plupart des programmes examinés comportent ces deux types d'interventions : des interventions et des aides à la carte définies localement et « originales », mais pouvant éventuellement être reprises ailleurs, et des interventions qui relèvent de dispositifs et de programmes universels, mais qui se trouvent bonifiées ou adaptées dans les zones d'intervention.

La mouche du coche urbain

Les programmes présentent des dosages différents entre les trois grands objets d'intervention : la composante physique de la ville (état des logements, des équipements et infrastructures urbaines, environnement), la composante économique (emploi en général, activités commerciales et industrielles), la composante sociale (éducation-formation, santé, sécurité, animation). Le programme

fédéral américain CDBG a un foyer clairement urbain physique, de même que le programme européen Urban II et la Soziale Stadt allemande; la politique de la ville en France, malgré sa gestation historique très sociale, est de plus en plus nettement urbaine avec insistance sur la rénovation; le Neighbourhood Renewal anglais, par son insistance sur les services publics, est de nature plus sociale; l'Empowerment Zone américain poursuit pour sa part des objectifs plus économiques de création d'emploi et de préparation à l'emploi.

Malgré les différences dans le dosage entre les trois objets et les moyens mis en œuvre, ces programmes visent des territoires semblables : des zones qui à l'intérieur des villes sont les plus détériorées et qui concentrent une population pauvre. Ils cherchent donc tous à traiter la question de la pauvreté urbaine, en utilisant des stratégies plus ou moins explicites et variées : la diluer spatialement (recherche d'une plus grande mixité sociale par apport de nouvelles couches sociales et/ou par relocalisation des pauvres), la diminuer (effort pour intensifier la réinsertion sur le marché de l'emploi et le développement local), en atténuer les effets (réduction des inégalités dans la distribution des services publics et plus généralement des bénéfices urbains).

Cependant, même si certains titres, notamment la Politique de la ville en France, laissent supposer des actions d'envergure globale sur le milieu urbain, dans les faits, ces programmes ne représentent qu'une fraction somme toute faible des interventions publiques en milieu urbain et s'insèrent dans une panoplie de mesures qui visent au moins partiellement les mêmes objectifs. Dans l'ensemble des budgets des divers niveaux de gouvernement, les montants alloués *spécifiquement* à ces programmes ne sont pas très élevés, avec cependant des différences notoires, de niveau faible comme dans le Soziale Stadt à Berlin à un niveau plus substantiel dans le CDBG américain; mais rappelons d'emblée que ces montants sont fluctuants dans l'histoire de chacun de ces programmes, comme le montre la réduction drastique des subventions dans le programme EZ dans le dernier budget américain. Par ailleurs, les politiques de revitalisation gonflent leur importance budgétaire en mentionnant l'ensemble des crédits mobilisés dans différents domaines, et pas seulement les crédits spécifiques des programmes de revitalisation. Le périmètre comptable de la politique de revitalisation devient alors aussi difficile à saisir que l'emprise réelle de cette politique sur l'ensemble des politiques sectorielles.

L'ambition globale de ces programmes est sans commune mesure avec leurs moyens spécifiques limités. Ils visent rien de moins que de changer le visage urbain de certains quartiers et de modifier les processus qui génèrent la pauvreté urbaine (maintenant cachée sous le terme d'exclusion). Mais l'ambition va même au-delà ; elle touche aussi à la façon de faire; certains de ces programmes se veulent en même temps de manière explicite des figures de proue dans la transformation de la façon d'agir de l'État.

Par l'ampleur de l'ambition et la modestie des moyens, ils font un peu penser à des mouches du coche urbain.

Les grands choix stratégiques d'action publique que posent ces programmes concernent l'insertion temporelle des mesures dans les processus urbains, la convergence des actions gouvernementales sectorielles, l'articulation des différentes échelles d'intervention et la combinaison des contributions des acteurs sociaux.

Comment concilier la logique des projets ponctuels avec la continuité des processus urbains?

La mise en œuvre locale de ces programmes est régie par une logique de projet censée produire des résultats tangibles à court terme. Même si certaines opérations de transformation physique s'inscrivent dans des programmes pluriannuels, l'identification des résultats attendus dans les cycles budgétaires annuels prend une place considérable et influence le choix des cibles et des activités. Les horizons de temps pour la reddition de comptes (et éventuellement les sanctions) sont variables : à Berlin, les contrats des opérateurs locaux du programme sont annuels; en Angleterre les contrats de performance sont pluriannuels, mais l'atteinte ou la non-atteinte des objectifs peut avoir des sanctions financières; en France les enveloppes pluriannuelles sont indicatives.

Cette logique de projet, souvent plus poussée que dans les activités régulières des divers secteurs d'action publique, se comprend aisément par le caractère hors de l'ordinaire des interventions.

L'injection de fonds publics additionnels pour des mesures spécifiques et des zones particulières génère un surcroît d'attente d'imputabilité. Les élus, pour justifier leur décision de ce traitement de faveur, veulent un retour important sur l'investissement par des résultats démontrables rapidement, tout en profitant des opportunités de visibilité dans ces programmes beaucoup plus fortes que dans les activités courantes des services. Les opérateurs locaux travaillent souvent en marge des organisations, sur une base contractuelle et doivent donc justifier rapidement et régulièrement leur prestation, sous la convoitise des organisations régulières à l'égard de la cagnotte additionnelle. Le caractère exceptionnel de ces programmes et leur durée limitée (le CDBG faisant exception par sa prévisibilité) entretient donc un système de contraintes et d'incitatifs qui poussent à mettre l'accent sur les réalisations rapidement visibles (les *Quick Wins*). À cet égard, les interventions physiques (rénovation de bâtiments, modification des équipements ou du mobilier urbain) sont plus alléchantes que d'autres interventions comme l'amélioration de l'employabilité par la formation.

Les programmes de revitalisation urbaine en sont donc amenés à privilégier le temps court, alors même que les phénomènes qu'ils veulent traiter résultent du temps long de la ville, de processus qui se mettent en œuvre et qui déploient leurs effets sur de longues périodes, de quelques années à une génération. Rappelons très brièvement ces processus.

À l'intérieur d'une ville, à un moment donné, l'état d'un quartier exprime toujours une position relative par rapport aux autres dans une dynamique globale qui résulte d'évolutions à la fois spécifiques et interdépendantes sur plusieurs plans :

- le rythme de détérioration physique, autant des bâtiments que des infrastructures et des équipements, qui est inévitable avec le temps, mais qui peut être plus ou moins accéléré par des facteurs sociaux relatifs aux usages et à l'entretien;
- le rythme de transformation dans la composition sociale, à la fois endogène et exogène, avec le vieillissement et l'évolution du sort économique des résidents, avec l'intensité du renouvellement par les déménagements et par l'arrivée de populations différentes;
- le rythme d'obsolescence ou de régénérescence dans la position relative du quartier sur le marché du logement, influencée certes par les caractéristiques du quartier, mais aussi par toutes sortes d'effets reliés aux caractéristiques générationnelles de l'évolution des ménages et des modes de vie.
- le rythme d'évolution de la vie communautaire dépendant des cycles de vie des associations et institutions locales et des variations dans l'intensité des engagements individuels;
- le rythme d'évolution des activités économiques locales, qu'il s'agisse des activités commerciales ou du nombre d'emplois existant dans les secteurs des services ou industriels. L'évolution locale dépend bien plus des restructurations économiques dans l'ensemble de l'agglomération que des caractéristiques de la population locale;
- Les fluctuations dans la vie politique et dans les contraintes institutionnelles qui peuvent se répercuter sur le niveau de service public, en raison des disponibilités de fonds ou des priorités retenues.

Le rythme de changement sur chacun de ces plans résulte de facteurs spécifiques, mais aussi bien évidemment de l'évolution des autres plans. Or, en se donnant pour ambition d'infléchir les processus qui provoquent la détérioration ou le déclin des quartiers, les programmes de revitalisation s'obligent en principe à agir sur ces rythmes.

Dans cette perspective, la logique de projet soulève deux types de questionnement. D'abord, les interventions portent-elles sur les processus eux-mêmes (notamment sur l'ensemble des incitatifs individuels et collectifs qui oriente les comportements) ou se contentent-elles de modifier, à un moment donné, les effets de ces processus? Ensuite, comment les retombées positives des projets réalisés peuvent-elles durer dans le temps?

La sortie de projet fait l'objet de beaucoup d'interrogations et d'expérimentations. Le fil conducteur est de faire en sorte que les préoccupations et éventuellement les moyens présents dans les

interventions spéciales des programmes de revitalisation soient repris dans les activités courantes des organismes publics. On le retrouve dans les thèmes du Main Streaming en Angleterre ou du retour au droit commun en France. Mais le passage d'un état d'exception à une situation régulière n'est pas évident et implique des réaménagements à plusieurs niveaux, à celui des priorités dans les allocations budgétaires pour que les quartiers bénéficient, à long terme, d'un niveau de ressources plus important, éventuellement à celui du réaménagement du partage des responsabilités entre les secteurs publics/privés et associatifs, à celui de la définition des activités pour laisser une place aux particularités locales.

Cette attention portée à la différenciation sociospatiale des niveaux de services publics introduit un changement de modèle d'action. Plusieurs interventions dans les programmes de revitalisation s'inspirent d'une sorte de modèle chirurgical : on opère et l'organisme se régénère de lui-même sans autre aide, c'est-à-dire qu'au besoin on démolit et on reconstruit, on change une partie de la population et le quartier reprendra des airs de normalité (qu'il s'agisse d'apparence, de propreté, de criminalité ou de performance scolaire des enfants, etc.). L'accent mis sur les services réguliers s'inspire davantage d'un modèle homéopathique ou de vaccination : une surdose plus ou moins longue dans les actions courantes préviendrait certains processus de détérioration.

La tension entre la logique de projet à court terme et le temps long des processus urbains est parfois reconnue dans certains aspects des programmes, notamment leur durée; par exemple, la Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre se donne entre dix et vingt ans pour combler les écarts entre les quartiers pauvres et le reste du territoire. Dans plusieurs programmes, on donne aussi de l'importance à la mise au point d'indicateurs qui permettraient de suivre l'évolution des quartiers, non seulement pour vérifier si les objectifs se réalisent, mais aussi pour mieux comprendre les processus à l'œuvre; les nombreux observatoires à Lyon témoignent de cet effort. À Berlin, on est sensible aux évolutions et non seulement à l'état actuel des quartiers.

Cependant, si l'objectif véritable est bien de modifier les processus qui génèrent les quartiers pauvres ou maintiennent les quartiers pauvres existants dans leur état, les efforts de compréhension devraient être plus larges et s'attaquer à la façon dont les principales politiques qui influencent les inégalités de revenu (notamment les politiques fiscales et les politiques sociales) se réfractent à travers la dynamique urbaine dans la différenciation sociospatiale des quartiers.

Comment faire converger les actions gouvernementales sectorielles pour assurer le développement harmonieux des quartiers?

Si les programmes de revitalisation ont des budgets spécifiques limités, ils ont par contre un champ d'intervention qui s'étend sur de très nombreux secteurs d'action publique à tous les niveaux de gouvernement :

- au plan physique, rénovation, démolition et construction d'immeubles résidentiels, amélioration ou reconstruction d'infrastructures et d'équipements (rues, ruelles, espaces publics, parcs, mobilier, végétation, etc.);
- dans le domaine économique, revitalisation des artères ou espaces commerciaux, amélioration ou implantation de bâtiments industriels, aide fiscale aux entreprises qui génèrent des emplois dans les quartiers et/ou pour les habitants de ces quartiers, diffusion des nouvelles technologies de l'information;
- dans le domaine social, performance scolaire et formation à l'employabilité, santé et services sociaux, lutte à la criminalité et contrôle des conduites antisociales, activités de loisirs ou culturelles, renforcement du tissu associatif, etc.

Certains programmes, comme on l'a vu, insistent davantage sur l'un ou l'autre des plans; mais tous ont une visée générale et reposent sur un postulat plus ou moins explicite qu'un traitement choc simultané sur tous les plans est le plus susceptible de régénérer une vitalité à long terme. En transformant simultanément toutes les caractéristiques d'un milieu, on changerait la polarité des effets de milieu : la spirale descendante de la défavorisation s'arrêterait ou même s'inverserait.

La convergence des actions sectorielles est donc recherchée; mais elle se heurte à de nombreux obstacles venant de ce que chaque secteur a des logiques particulières sur de nombreux plans.

- Au plan des approches et des pratiques, les professionnels sont issus de disciplines différentes, ce qui rend laborieux et parfois conflictuel le diagnostic partagé et surtout le choix des priorités d'intervention.
- Au niveau des institutions, les différents secteurs relèvent de champs de juridiction situés à différents niveaux de collectivité; les organismes locaux dont on attend une concertation s'inscrivent donc dans des lignes hiérarchiques et des dynamiques politiques différentes et la convergence intersectorielle locale recouvre des clivages intergouvernementaux.
- Au plan organisationnel, l'action sectorielle est structurée par des organisations dont le rythme budgétaire, les mécanismes de décision et de reddition de comptes peuvent être fort différents; un taux de friction interorganisationnelle est inhérent à la convergence locale, indépendamment de toute bonne volonté des intervenants.
- Au plan spatial, les territoires des diverses organisations sectorielles ne se surimposent pas forcément. D'ailleurs, on observe dans plusieurs cas examinés que des organisations sectorielles se sont donné, pour atteindre des objectifs semblables à ceux de la politique de revitalisation, des zones d'intervention prioritaires dont les limites diffèrent de celles des programmes de revitalisation.

Dans un tel contexte institutionnel et organisationnel, la convergence intersectorielle exige des efforts particuliers. Elle n'a cependant pas le même caractère impératif dans tous les programmes. Très centrale dans l'approche anglaise, elle est moins présente dans l'Empowerment Zone, même si le HUD vise une certaine cohérence entre les programmes qu'il finance par une pratique de planification intégrée.

Pour stimuler cette convergence, les programmes mettent en place des processus qui font appel à des ressorts d'ordre différent :

- la concertation des responsables sectoriels locaux selon des mécanismes de coordination plus ou moins formels. Mais les réseaux informels qui se forment avec le temps à l'occasion de divers projets s'avèrent souvent plus efficaces que la coordination forcée,
- le financement du réalignement des actions sectorielles, selon les priorités de la politique de revitalisation. Plusieurs approches coexistent; les autorités peuvent bonifier les budgets courants des agences sectorielles conditionnellement à des améliorations de leurs actions dans les zones prioritaires, comme le montre en Angleterre le réinvestissement public dans certains secteurs avec de pair l'établissement d'objectifs planchers. Ou encore certains fonds spécifiques au programme de revitalisation peuvent apporter un complément de financement pour des activités régulières amendées, avec le risque que le financement d'exception ne remplace de fait les financements réguliers. Ou encore les fonds spécifiques permettent de boucler un montage financier pour un projet particulier en fournissant la contrepartie qu'exigent divers programmes sectoriels; cette pratique semble fréquente dans tous les programmes;
- le développement de rôles et éventuellement de fonctions (postes) d'intermédiaires entre tous les intervenants, surtout publics. Une bonne partie du travail des équipes de MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) dans les contrats de ville est accaparée par la concertation des intervenants et par leur mise à contribution dans la réalisation des projets. Dans le Neighbourhood Renewal, certaines villes expérimentent une gestion de voisinage avec des « gestionnaires » qui ont surtout un rôle de coordination et de représentation des intérêts du quartier au sein des appareils bureaucratiques.
- l'intercession de représentants des secteurs non publics. Certains programmes demandent que soient mises en place des instances de concertation (conseils ou partenariat) avec des représentants du privé ou du monde associatif pour définir le cadre stratégique dans lequel les activités de revitalisation doivent se dérouler. La présence de tiers est notamment censée

désamorcer les blocages dans les relations entre agences publiques et ajouter du poids moral à l'impératif de convergence. Cependant, ces représentants font parfois partie des clients ou des partenaires de l'une ou l'autre des agences et leur neutralité n'est pas garantie. Cette présence de tiers est importante dans le Neighbourhood Renewal et l'Empowerment Zone; mais la concertation dans la politique de la ville reste plutôt cantonnée au secteur public et parapublic.

Malgré ces différents processus, la convergence intersectorielle reste un objectif dont la réalisation est toujours délicate, compte tenu du poids des fonctionnements sectoriels dans la société (non seulement les machines administratives sectorielles, mais aussi leurs interrelations et connivences avec leurs clientèles et partenaires).

Comment assurer une mise en œuvre efficace des politiques de revitalisation avec des niveaux administratifs en porte-à-faux avec les échelles urbaines?

Les échelles spatiales auxquelles se manifestent les phénomènes que les politiques de revitalisation prennent pour objet sont fort variables.

La détérioration physique est facilement circonscrite spatialement; elle caractérise l'immeuble, ses abords immédiats, et le voisinage de l'îlot au quartier; tout curetage physique se fait à une échelle habituellement d'autant plus petite que l'intervention est de plus forte intensité; la démolition touche l'îlot, même si ses effets débordent; la rénovation résidentielle a par contre intérêt à s'élargir à la rue ou au quartier pour induire des perceptions de changement et générer éventuellement des effets d'entraînement.

La revitalisation économique peut elle aussi être circonscrite précisément dans ses objets d'intervention : l'artère commerciale ou le centre d'achat ou l'îlot de bâtiments industriels; mais sa viabilité à long terme dépend en bonne partie de facteurs qui débordent le quartier et sont d'envergure métropolitaine.

Les problèmes dits sociaux, de la délinquance sous toutes ses formes aux conduites antisociales ou à la sous-performance scolaire ou à la sur-prévalence des problèmes de santé sont liés aux comportements individuels; ils se répandent ou se résorbent au gré des individus, de leur mobilité, de leur insertion dans des réseaux sociaux qui peuvent se situer à des échelles et dans des lieux fort différents selon les activités. L'échelle d'intervention devient donc bien moins évidente que pour la détérioration physique et même que pour la revitalisation économique.

Par ailleurs, la diffusion spatiale de ces phénomènes dans le temps peut prendre des formes bien différentes, de l'extension continue autour d'un point à l'expansion par plaques discontinues. La définition des zones prioritaires d'intervention implique alors des choix stratégiques lourds de conséquence. Certes les zones les plus défavorisées ont tendance à cumuler les handicaps sur tous les plans, avec cependant des distorsions plus ou moins larges entre ces plans; en les ciblant, les effets les plus criants des processus de défavorisation sont traités; mais justement, si l'objectif premier de la stratégie de revitalisation est d'infléchir ces processus, la concentration des efforts dans les zones les plus défavorisées ne risque-t-elle pas de laisser libre cours aux processus de détérioration dans d'autres territoires? Nous avons relevé dans certains cas des réserves claires sur une priorisation absolue des quartiers les plus mal en point et des craintes sur un simple déplacement des problèmes qui pourrait en résulter.

Cependant, cette priorisation est généralisée. Le choix des zones dans les programmes examinés se fait selon des méthodologies plus ou moins sophistiquées, surtout en fonction d'indicateurs statistiques où les critères de pauvreté tiennent une place importante, mais aussi de jugements politiques sur les priorités spatiales; si les quartiers choisis sont bel et bien défavorisés, toutes les zones défavorisées ne sont pas retenues. Par ailleurs, la taille de ces quartiers varie d'une ville à l'autre. En Angleterre, en France et en Allemagne, elle correspond davantage à des unités de voisinage ou de petits quartiers, de moins de 1000 à 20 000 habitants; les *empowerment zones* sont plus larges, de 50 à 200 000 habitants.

Compte tenu de leur taille et de leur forme, les zones où se manifeste de manière concentrée la défavorisation et les quartiers d'intervention prioritaire ne correspondent pas forcément ni même

rarement avec des niveaux d'organisation politique et administrative. Ces niveaux, d'ailleurs variables selon les domaines d'action publique, sont souvent, dans les grandes aires métropolitaines, en porte-à-faux par rapport au tissu socio-économique plus continu des grands secteurs géographiques de l'agglomération, sauf dans les cas notoires d'enclaves sociopolitiques.

Comment alors mettre en œuvre de manière efficace les programmes de revitalisation dans une agglomération? Sans entrer dans toutes les particularités des contextes nationaux et d'agglomération dont certaines sont indiquées dans les chapitre précédents, trois niveaux et formes d'organisation se dégagent, même si elles présentent de nombreuses variantes:

- L'intégrateur local sur mandat. Il opère au niveau de la zone d'intervention prioritaire, établit le programme annuel d'interventions, coordonne les activités sectorielles financées par le programme de revitalisation et tente éventuellement d'influencer l'ensemble des actions sectorielles, rend compte. Comme les services administratifs et techniques de la municipalité sont organisés à une autre échelle, il a des « répondants » dans les services concernés et chez les principaux bailleurs. Cet intégrateur travaille sur mandat; il dispose d'une très petite équipe qui s'active à la fois à la marge et en prise avec les divers intervenants, en répondant plus ou moins directement au maire. Ces quelques éléments caractérisent le fonctionnement des équipes de MOUS en France, des bureaux locaux dans le programme berlinois, des premières expériences de Neighbourhood Management en Angleterre. Par contre, des différences notoires sont à noter dans l'intensité des relations avec des représentants du milieu, beaucoup plus fortes en Angleterre et en Allemagne qu'en France. À Boston, la gestion locale de l'Empowerment Zone relève d'une instance autonome dont les responsables sont moitié « élus », moitié nommés par le maire;
- Le pilotage politique par la municipalité. Les programmes de revitalisation retiennent l'intérêt des élus parce qu'ils apportent de l'argent public neuf au plan local, parce qu'ils permettent la réalisation d'actions hors de l'ordinaire et laissent l'impression que le pouvoir politique est en maîtrise des dynamiques urbaines. La présence des élus, notamment des maires, est donc particulièrement marquée dans la mise en œuvre. Sur le plan municipal, le pilotage politique des opérations rassemble, sous le leadership du maire ou de son représentant, les principaux bailleurs et intervenants publics et, avec une intensité plus ou moins forte selon les pays, des représentants de la société civile;
- La concertation d'agglomération. Nous avons noté précédemment que les changements dans la position relative d'un quartier s'inscrivent dans des dynamiques d'agglomération. Il est donc approprié que la mise en œuvre des politiques de revitalisation urbaine amène des réflexions et des orientations au sein de chaque agglomération. En France, de nombreux contrats de ville sont devenus des contrats d'agglomération dans un contexte de renforcement de l'intercommunalité. À Berlin, le statut de ville-Land donne l'envergure métropolitaine. Aux États-Unis, les HUD incitent les municipalités à définir une planification commune des interventions en logement. En Angleterre, cette dimension métropolitaine est moins présente; mais les grands *local authority districts* correspondent plus largement aux agglomérations et les bureaux régionaux du gouvernement sont sollicités pour faire une harmonisation régionale. Cette concertation métropolitaine dispose cependant jusqu'à maintenant de peu d'outils qui permettraient d'infléchir les dynamiques résidentielles d'agglomération. À titre d'illustration, l'exigence en France que toutes les communes d'une agglomération disposent d'un pourcentage minimal de logements sociaux dans leur parc locatif amène des dilemmes à solution non évidente : la construction de logements sociaux dans des villes plus riches déficitaires sur ce plan ne risque-t-elle pas de drainer la clientèle la moins pauvre des quartiers défavorisés, y réduisant de ce fait la mixité sociale qu'on cherche par ailleurs à maintenir et même augmenter?

L'articulation entre les échelles d'intervention en revitalisation et les niveaux d'organisation politique et administrative renvoient à plusieurs questions fondamentales qui n'ont guère de réponses dans l'état actuel des connaissances. Nous avons noté que de manière plus ou moins explicite les politiques prenaient comme postulat l'existence d'effets de milieu; mais les études ne donnent guère d'indication précise sur les différentes échelles auxquels un « milieu » pourrait produire des effets.

Sur un autre plan, les évaluations des expériences ne permettent guère d'éclairer le dosage entre intervention physique, stimulation économique et approche sociale; or ces interventions doivent se dérouler à des échelles différentes. Il faut d'ailleurs se demander si ces évaluations se font à la bonne échelle. Si elles cherchent seulement à montrer les évolutions internes des zones prioritaires, elles induisent en erreur; le véritable test de l'efficacité de la politique de revitalisation n'est pas que les zones prioritaires se soient améliorées en elles-mêmes, mais que l'écart entre ces zones et le reste de l'agglomération ait diminué sans que pendant le même temps il ne se soit accru ailleurs; sinon, malgré des améliorations ponctuelles appréciables, on n'a fait que déplacer les problèmes. Une autre question est aussi pertinente pour la conception des articulations entre les échelles de mise en œuvre des programmes et les niveaux politico-administratifs; dans le cadre ou indépendamment des interventions publiques, les individus et les groupes sont les vecteurs de changement; pour être mobilisés activement, il faut tenir compte des échelles auxquelles ils se rassemblent, auxquelles les « communautés » sont structurées.

L'apprentissage collectif facilite-t-il la mobilisation de la société civile dans le respect d'une gouvernance démocratique?

Les politiques de revitalisation urbaine insistent, à des degrés divers selon les pays, sur la nécessité d'impliquer les communautés locales dans toutes leurs composantes, citoyens, associations, institutions, entreprises. L'engagement de tous les acteurs locaux est perçu comme un levier permettant de générer des contributions financières et des initiatives additionnelles, comme une mesure d'efficacité par une plus forte convergence des comportements, comme un investissement dans le capital social du quartier, comme un moyen de redonner une autonomie aux quartiers et d'assurer leur viabilité à long terme après le retrait des mesures spéciales. Cet engagement est facilité dans le programme anglais par l'octroi de subvention à des associations spécifiquement à cette fin (Community Empowerment Fund).

La contribution locale à la mise en œuvre de la revitalisation peut se faire sur différents plans :

- Le pilotage général du programme. Les citoyens, directement ou via leurs associations, sont appelés à participer à la définition des zones, des orientations, des programmes d'activités au sein de l'instance de pilotage local. Ils sont choisis dans certains cas par élection; dans d'autres cas, ils sont désignés par le milieu communautaire ou nommés par le maire. Le conseil d'administration des EZ aux États-Unis, les Local Partnerships anglais offrent de telles possibilités. Dans quelques cas, des conseils de quartier en France ont eu aussi un mot à dire sur la mise en œuvre du contrat de ville dans leur quartier, surtout lorsque les limites du quartier se rapprochaient de celle de la zone prioritaire.
- La consultation ad hoc. Elle est largement pratiquée dans tous les programmes de façon ponctuelle sur des projets spécifiques et plusieurs moyens sont mis en œuvre pour essayer de susciter l'expression des points de vue des résidents sur les initiatives à prendre, parfois moins sur l'opportunité de ces initiatives que sur leurs modalités de réalisation.
- La gestion d'une partie des fonds. Dans certains cas d'EZ ou de LSP, les instances autonomes où se retrouvent les représentants locaux sont responsables de l'allocation et de la gestion d'une partie des fonds spécifiques au programme de revitalisation. En outre, en Angleterre, l'allocation des fonds destinés aux associations est confiée à des organismes sans but lucratif de nature fédérative et reconnus dans leur agglomération. À Berlin, des jurys de citoyens décident (sous supervision) de l'octroi des subventions pour les projets des groupes locaux.
- La prise d'initiatives. Parallèlement aux interventions des organismes publics, tous les programmes examinés souhaitent que les citoyens proposent et réalisent des initiatives qui contribuent à l'atteinte des objectifs. À cette fin, des fonds sont mis à leur disposition; les montants octroyés sont limités. Globalement, les enveloppes consacrées à ces initiatives du milieu ne représentent qu'une petite partie des budget d'intervention; mais elles reçoivent plus d'attention que leur importance budgétaire. Les programmes souhaitent que les citoyens puissent s'approprier le sort de leur quartier, dans une conception du changement local privilégiant les facteurs endogènes au quartier par rapport aux dynamiques d'agglomération. D'ailleurs, certains programmes accordent une large place aux organismes du milieu dans la mise en œuvre.

Cependant, la participation n'est pas toujours à la hauteur des attentes et lorsqu'elle est effective, elle suscite parfois des tensions avec les élus, notamment lorsque l'instance de pilotage local comprend à la fois des élus municipaux et des « élus » ad hoc pour le programme. Un conflit de légitimité vient alors s'ajouter aux tensions habituelles entre les élus responsables des services généraux et les associations dispensatrices de services particuliers. Comme le potentiel d'initiatives nouvelles, à coûts abordables dans le cadre du programme, est souvent plus élevé dans le milieu associatif que dans les machines administratives, cette tension est persistante, éventuellement avivée par des allégeances politiques différentes.

Pour mieux harmoniser les points de vue de tous les participants aux opérations de revitalisation (en commençant par les divers responsables publics entre eux) et surtout pour susciter plus d'efficacité collective, plusieurs programmes insistent sur la formation. Ils consentent des crédits non négligeables à cette activité, à l'échange sur les expériences, au développement des connaissances à même les nouveaux savoir-faire qu'amène une action résolument intersectorielle. Les programmes supportent la mise en réseaux des intervenants et se proposent même parfois de mettre à profit les savoir-faire des résidents les plus engagés (*resident's consultancy*).

Les programmes se voient comme des expérimentations sociales qui ont d'autant plus de chances de succès qu'elles s'accompagnent d'un apprentissage collectif sur de nouvelles façons d'analyser les problèmes, de mettre en œuvre des solutions simultanées et complémentaires dans plusieurs secteurs.

Mais dans cette perspective et à la lumière des indications précédentes sur les dynamiques métropolitaines de défavorisation, une question de fond surgit : quelle sorte d'apprentissage collectif dans le traitement de la pauvreté urbaine doit être mis en place à l'échelon métropolitain?

RÉFÉRENCES

- Atkinson, Rowland et Keith Kintrea (2001). «Disentangling Area Effects: The Contribution of Place to Household Poverty», texte d'une communication présentée lors du 31e congrès de la Urban Affairs Association. Détroit, Michigan, avril 25-28.
- Dansereau, F., S. Charbonneau, R. Morin, A. Revillard, D. Rose et A.-M. Séguin (2002) La mixité sociale en habitation. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal. Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société (128 pp. + annexes).
- Ellen, Ingrid Gould et Margery Austin Turner (1997). «Does Neighbourhood Matter? Assessing Recent Evidence», *Housing Policy Debate*, vol. 8, no. 4, p. 833-866.
- Hertzman C., S.A. McLean, D.E. Kohen, J. Dunn et T. Evans (2002). *Early Development in Vancouver : Report of the Community Asset Mapping Project*. Vancouver, HELP (Human Early Learning Partnership), University of British Columbia.
- Morel Sylvie (1996) «Le workfare aux États-Unis», in Serge Paugam (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris : Éditions La Découverte, 472-473.
- Peck, Jamie (1998). «From federal welfare to local workfare ? Remaking Canada's work-welfare regime», in A. Herod, S. Roberts et G.O. Tuathail (dir.) *Unruly World? Globalization, Governance and Geography*. Londres : Routledge, 95-115.
- Séguin, Anne-Marie et Gérard Divay (2003). *Pauvreté urbaine : la promotion de communautés viables*, Réseau canadien d'Analyse des politiques publiques / Canadian Policy Research Network, 42, pages.
- Small, Mario Luis et Katherine Newman (2001). «Urban Poverty After the Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and the Culture», *Annual Review of Sociology*, no. 27, p. 23-45.

Au moment de finaliser ce rapport, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal signaient un contrat de ville. Ce contrat s'inscrit parfaitement dans la mouvance des politiques de revitalisation urbaine relatées dans ce rapport, autant dans son discours (approche territoriale intégrée, lutte à la pauvreté, cohésion sociale, flexibilité) que dans ses approches (combinaison d'interventions physiques et de développement social, plus grande autonomie et davantage de responsabilités sur le plan local avec plus de reddition de compte au gouvernement).

La mise en œuvre de ce contrat sera soumise aux mêmes grandes contraintes que celles des politiques de revitalisation urbaine qui existent dans d'autres pays. À partir des expériences analysées dans ce rapport, nous ne voulons pas cependant extrapoler une recette de mise en œuvre pour la Ville : dans le domaine urbain, malgré les similitudes de situations et d'enjeux, la notion de « meilleure pratique de gestion » est une chimère qui cache la complexité et l'originalité des facteurs locaux d'action publique. Selon nous, les chances de succès du contrat de ville seront accrues si la Ville de Montréal sait trouver des façons de faire appropriées aux circonstances variées dans les différentes zones prioritaires qu'elle a identifiées et si l'organisation de l'action s'effectue à l'échelle même des zones de pauvreté, aussi petites soient-elles (et donc éventuellement à un échelon infra-arrondissement). La mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle, différenciée selon les circonstances locales, pourrait être plus efficace si deux types d'outils sont mis en place dès le départ :

- D'abord, un **support à l'apprentissage collectif**. Même si des expériences antérieures de revitalisation urbaine ont donné des résultats, les facteurs de blocage éventuel dans une action multi-sectorielle intégrée sont nombreux, comme nous l'avons mentionné. Pour les prévenir, un pilotage averti a tout intérêt à compter sur une analyse évaluative en continu des expériences qui soit en même temps un processus de formation et d'apprentissage pour les intervenants. Avec l'aide de ressources externes non impliquées dans les expériences, il est possible de stimuler le partage et les échanges entre les intervenants, et de tirer des leçons progressives sur les mobilisations les plus productives selon les circonstances locales. Les connaissances s'acquièrent avec les expériences, mais encore faut-il qu'elles soient formalisées pour améliorer les actions ultérieures. Comme l'expérience des autres pays le suggère, la mise en place d'un système de « gestion des connaissances » apparaît comme une condition favorable à une mise en œuvre efficace.
- Ensuite, des **indicateurs d'évolution des quartiers**. L'orientation et les ajustements dans une stratégie pluriannuelle doivent pouvoir s'appuyer sur un ensemble d'indicateurs pertinents pour les objectifs visés et vraiment révélateurs des rythmes d'évolution urbaine. Il est évidemment bien normal que, dans une relation contractuelle, des indicateurs d'activités à court terme soient présents; mais il faut aussi que dans une perspective pluriannuelle, des indicateurs soient mis au point pour détecter des tendances de fonds dans les changements locaux. À cet égard, pour saisir simultanément les effets des interventions ponctuelles à petite échelle et l'impact localisé des politiques plus générales, il faudrait mettre en place un système poussé d'indicateurs permettant de mesurer les changements dans la position relative des différents quartiers de l'agglomération aux plans de la qualité du bâti et de l'environnement, de la disponibilité des services, du capital humain et du capital social.

Les opérations de revitalisation urbaine n'interviennent pas sur des situations statiques, mais sur des milieux hautement dynamiques, par l'interaction des nombreux processus, le jeu des groupes et les comportements des résidents. Elles doivent donc d'abord se donner les moyens « d'orienter ». À cette fin, des indicateurs d'évolution, autant des situations que de l'action collective, nous paraissent primordiaux.