

LE

DO

CO

CO

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

INTÉGRER LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ



DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

INTÉGRER
LES QUARTIERS
EN DIFFICULTÉ

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
INTEGRATING DISTRESSED URBAN AREAS

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

L'OCDE a commencé à s'intéresser aux quartiers en difficulté en 1992, d'abord dans une conférence sur la régénération urbaine, et plus particulièrement sur les stratégies qui impliquent la société civile et le secteur privé, et ensuite dans le cadre d'une conférence à haut niveau sur les problèmes sociaux, économiques et environnementaux des villes. Un programme de travail a été élaboré par la Division des affaires urbaines et le Programme LEED du Service du développement territorial de l'OCDE. Un groupe de travail présidé par Peter Edelman (États-Unis) puis par Judith Littlewood (Royaume-Uni) a guidé et évalué les recherches, alimentées par une série de rapports et d'études de cas nationaux. Andrew Davies et Patrice Vergriete, du Secrétariat de l'OCDE, ont préparé ce rapport. Leur travail a été supervisé par Josef Konvitz, de la Division des affaires urbaines. Michael Storper (Consultant de l'OCDE et professeur de la géographie urbaine, UCLA) a contribué au développement des certains thèmes présentés dans cette étude. Philippe Choffel (mission villes), Jean-Pierre Le Gléau et Cécile Lefevre (méthodes comparées) de l'INSEE ont collaboré à l'analyse quantitative. Les études de cas pour les villes ont été développées en collaboration avec le Bureau régional européen du WHO Healthy Cities Programme.

Cet ouvrage paraît sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
Résumé	11

Partie 1

COMPRENDRE LE DÉFI DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

<i>Chapitre 1. Quartiers en difficulté : diversité et similitudes</i>	15
Quartiers en difficulté dans les pays de l'OCDE : définitions et typologie	15
Caractéristiques des quartiers en difficulté dans l'OCDE : vue d'ensemble	19
Conclusion : géographie diverse mais problèmes partagés	35
<i>Chapitre 2. Mécanismes et cycles de déclin</i>	41
Les origines économiques, sociales et spatiales	41
Le phénomène de concentration	48
La spirale descendante	57
Résumé	64
<i>Chapitre 3. Des coûts économiques et sociaux croissants</i>	67
Les conséquences humaines et sociales	67
Le « coût » économique	70
Évaluation des coûts urbains	71
Résumé	75

Partie 2

LA RÉPONSE POLITIQUE

<i>Chapitre 4. Tendances récentes de la politique urbaine</i>	79
Introduction	79
Les politiques mises en œuvre dans l'OCDE : vue d'ensemble	83
Expériences passées et politiques novatrices : les tendances émergentes	105
Résumé	124

<i>Chapitre 5.</i>	Conclusions et orientations nouvelles des politiques	127
	Introduction	127
	Les principes directeurs des politiques	129
	Les étapes clés dans la formulation des politiques	135
	La mise en œuvre des politiques : cadre institutionnel	139
	Coopération internationale	141
	Conclusion	142
<i>Annexe 1.</i>	Définir les quartiers à haut risque et mesurer leur amplitude	145
<i>Annexe 2.</i>	Le rôle des données dans les politiques visant les quartiers en difficulté	148
	Introduction	148
	Disponibilité des données	150
	L'utilisation des données	156
	Conclusion	161
<i>Annexe 3.</i>	Synthèse de l'analyse d'une série d'études de cas consacrées au désavantage urbain dans une sélection de quartiers	163
	Introduction	163
	Villes et quartiers sélectionnés	164
	Identification des zones d'étude	165
	Situation géographique et environnement physique	167
	Caractéristiques socio-économiques et état sanitaire	170
	Disponibilité des données	173
	Notes	177
	Références	181

Encadrés

1.	La population étrangère dans les quartiers en difficulté en Suède	38
2.	Les facteurs freinant le déclin des quartiers : l'exemple d'Indianapolis	64
3.	Mesurer le besoin : premiers résultats d'une étude menée sur la politique de l'éducation en France	74
4.	Les limites des politiques sectorielles : l'exemple du logement	80
5.	Disparités régionales en Espagne	149
6.	Caractéristiques socio-économiques et état sanitaire d'un quartier de Toronto	174

Tableaux

1.	Comparaison des quartiers centraux et périphériques de Dublin ayant un fort taux de chômage, 1991	18
----	---	----

2. Les caractéristiques des quartiers en difficulté en Espagne, 1991	29
3. Taux de dépendance aux États-Unis, 1980 et 1990	33
4. Disparités (exprimées sous forme de ratio) entre les quartiers défavorisés et la moyenne urbaine, pour plusieurs variables socio-économiques	37
5. Les taux de pauvreté relative globale avant et après transferts sociaux dans quelques pays de l'OCDE	44
6. Taux de pauvreté infantile dans plusieurs pays de l'OCDE	45
7. Indicateur de revenu par habitant dans les zones défavorisées en 1980 puis les mêmes zones en 1990, en proportion de la moyenne urbaine, États-Unis	49
8. Ratio entre le niveau scolaire dans les quartiers en difficulté et la moyenne urbaine (ISCED niveau 3)	68
9. Zones défavorisées : pourcentage de la population nationale concernée : les zones étudiées dans ce rapport	146
10. Variation de la criminalité dans les quartiers de Washington DC	155
11. Indice de pauvreté (avec standardisation régionale) appliqué aux villes classées par taille [pourcentage de la population classée par taille et catégorie de moyenne (M) et d'écart-type (ET)]	160
12. Conditions locales dans quatre quartiers d'Aubervilliers	169

Graphiques

1. Caractéristiques du parc immobilier dans les quartiers défavorisés (participants au programme DSQ), France 1990	21
2. Proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté dans 16 villes des États-Unis	32
3. Population afro-américaine dans un certain nombre de zones urbaines (zones défavorisées, centre ville et banlieue)	34
4. Profil de la population des quartiers défavorisés en France, 1990	37
5. Mécanismes pour lesquels les quartiers évoluent dans le temps	56
6. Médiocrité des résultats scolaires et autres indicateurs socio-économiques, par type de quartier, en Suède	68
7. La géographie d'application de la politique de la ville	90

INTRODUCTION

Le problème des quartiers en difficulté est l'un des plus aigus auquel soient confrontés les pays développés de l'OCDE. Loin de se résorber, il s'est aggravé dans les années 80 et 90, touchant aussi bien les pays où le chômage demeure élevé que ceux qui enregistrent une forte croissance de l'emploi. Les quartiers en difficulté compromettent le développement économique et affaiblissent la cohésion sociale des pays de l'OCDE. D'autre part, ils induisent des coûts environnementaux élevés. Aucun pays n'est à l'abri de l'apparition ou d'une aggravation de ce type de problème, de même qu'aucun ne peut avoir la certitude de le maîtriser.

L'analyse des quartiers en difficulté et de leurs populations recoupe bon nombre des problèmes socio-économiques auxquels sont confrontés les gouvernements des pays Membres, à savoir :

- l'inaptitude des mécanismes d'ajustement automatiques fondés sur le marché à vaincre les problèmes de pauvreté, de chômage et d'équité;
- la nécessité, pour de nombreuses grandes villes, de déployer de nouvelles activités économiques, en remplacement des industries devenues technologiquement obsolètes ou non compétitives;
- les effets des changements intervenus dans les villes sur les tendances de l'investissement et de l'activité économique dans les aires métropolitaines;
- la baisse de la crédibilité des élus aux yeux de certains groupes de la population, et la recherche de structures de d'autorité complémentaires;
- la nécessité à tous les niveaux d'administration d'améliorer les modalités de mise en œuvre des politiques, dans un contexte de décentralisation et de contraintes financières politiques;
- la nécessité de mettre en œuvre des politiques sociales actives garantissant la protection des individus et l'égalité des chances, sans pour autant favoriser la dépendance et la désadaptation;
- l'existence de liens étroits entre les conditions sociales et les performances économiques, et l'utilité de politiques qui concilient les deux aspects;

- l'intégration des questions d'environnement et la poursuite de l'objectif d'un développement durable dans les politiques urbaines;
- le rôle des initiatives locales et des partenariats public-privé dans l'établissement des priorités et l'élaboration de stratégies novatrices.

Le problème des quartiers en difficulté n'est pas la pauvreté en tant que telle. Beaucoup de personnes pauvres vivent hors des quartiers en difficulté, et nombre de personnes qui vivent dans ces quartiers ne sont pas pauvres. Ce ne sont pas seulement les bas revenus qui caractérisent ces quartiers, mais une combinaison de facteurs environnementaux, sociaux et économiques, parfois aggravés par des mesures politiques, qui a pour effet de décourager l'investissement et la création d'emplois et de favoriser l'aliénation et l'exclusion. La présence de quartiers en difficulté au centre ou à la périphérie d'une ville modifie la structure de l'emploi, de la croissance et de l'investissement dans les autres quartiers, et compromet le potentiel global de compétitivité et de durabilité de la ville. Si rien n'est fait, le coût social de ce phénomène pour le secteur public atteindra des sommets vertigineux. En outre, l'enracinement de l'économie informelle et le maintien d'une classe marginale pourraient compromettre le système économique lui-même.

En règle générale, pour traiter un problème, il faut d'abord identifier ses causes : on peut ainsi progressivement l'atténuer et l'éliminer, sans se contenter d'éliminer ses symptômes. Comprendre les causes des problèmes des quartiers en difficulté est bien sûr important, mais comme le montre ce rapport, ces causes sont multiples et souvent spécifiques à un lieu. Les facteurs qui interviennent dans l'apparition de quartiers difficiles ne sont pas des forces aveugles contre lesquelles on ne peut rien. Ils touchent à certains aspects du changement social et économique sur lesquels il est possible d'agir.

A l'évidence, il y a lieu que le pouvoir central agisse. Les programmes et les politiques concernant les quartiers en difficulté doivent être conçus comme faisant partie de la politique de la ville d'une façon générale, parce que les problèmes de ces quartiers ne peuvent pas être traités isolément. Pour les administrations locales et nationales, il s'agit du plus grand défi en matière de politique de la ville depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et la Grande Dépression. Les bases économiques et sociales des quartiers en difficulté peuvent être reconstruites. Mais pour ce faire, l'intervention du gouvernement doit reconnaître la nature multiple du problème, et s'appuyer sur l'expérience et l'engagement au niveau local pour trouver les solutions appropriées. Les stratégies de portée locale constituent une innovation fondamentale et sont porteuses de plusieurs promesses : permettre aux entreprises, aux collectivités et aux pouvoirs publics d'aborder la nature multiple des problèmes des quartiers en difficulté, de prendre des engagements à long terme et d'établir des partenariats fructueux.

RÉSUMÉ

Les zones défavorisées dont le nombre s'est accru au cours des dernières années, limitent les opportunités et les perspectives d'avenir offertes aux personnes qui y vivent. Sans une appréciation de leurs potentialités, les pays en supporteront le coût, sans exploiter les possibilités existantes dans ces zones et au sein de leur population.

- Dans les dix pays étudiés (qui représentent environ la moitié de la population de la zone de l'OCDE), la proportion des habitants des grands centres urbains vivant dans des conditions de précarité relative varie entre 7 pour cent et 25 pour cent, soit jusqu'à 10 pour cent de la population nationale. Dans les pays étudiés, environ 20 millions de personnes vivent dans des quartiers en difficulté, sur une population métropolitaine de 185 millions de personnes.
- Chacun des pays étudiés est plus ou moins fortement touché par la concentration de la misère urbaine. En fonction d'un ensemble de variables socio-économiques, les quartiers défavorisés présentent des caractéristiques révélatrices d'écarts significatifs par rapport aux normes nationales et urbaines. De plus, au fil du temps, ces caractéristiques rapportées à une batterie d'indicateurs s'améliorent plus lentement que pour la zone urbaine dans son ensemble.
- On constate des similitudes générales entre quartiers en difficulté dans chaque pays, s'agissant de leur composition socio-démographique et de leurs conditions socio-économiques. Les différences sont dues, en grande part, à la rigueur de ces phénomènes ou à leur « panachage ». En matière de similitudes, les quartiers en difficulté se caractérisent par : une population jeune, une proportion élevée de familles monoparentales, des revenus très bas et une forte dépendance des transferts de revenus, un faible niveau de mixité socio-professionnelle, un taux élevé d'activités économiques parallèles, une criminalité élevée et une forte incidence de la toxicomanie et de l'alcoolisme, un nombre restreint d'entreprises commerciales locales et un accès insuffisant aux centres commerciaux, un plus grand nombre de foyers sans voiture ou sans téléphone, des taux de mortalité et de morbidité élevés.

- Ces constatations mettent bien en perspective les statistiques nationales agrégées de l'emploi, du chômage, de l'éducation, du logement, etc., laissant entrevoir de grandes disparités entre quartiers sur le plan de l'expérience vécue, des débouchés et des perspectives. L'action des pouvoirs publics devrait viser donc à créer les conditions qui favoriseront l'investissement et la rénovation, le développement économique endogène et l'accès aux débouchés.

Des mesures à l'échelle locale, novatrices et souples, paraissent prometteuses mais sont délicates à mettre en œuvre.

- Les quartiers en difficulté ne sont pas statiques; ce sont des entités dynamiques – après avoir fait leur apparition, ils continuent d'évoluer. Les pouvoirs publics ont été lents à prendre des mesures pour traiter ces problèmes, de même qu'ils ont été lents à se rendre compte que les mesures sectorielles sont généralement trop rigides pour venir à bout de situations aussi mouvantes.
- Des mesures préventives sont nécessaires mais elles ne sont pas prises systématiquement, ce qui veut dire souvent que l'on commence à s'occuper des problèmes lorsqu'ils ont acquis une certaine gravité ou lorsque les tensions sociales deviennent difficiles à maîtriser.
- Le besoin se fait sentir de politiques qui mettent l'accent sur l'éducation, l'emploi et la formation, le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie et le développement local, et qui trouvent également les moyens d'avoir une véritable action sur les groupes à risque.
- Des programmes intégrés à l'échelon local, combinant initiatives locales et aide extérieure, peuvent dynamiser les cadres jusque-là passifs dans lesquels s'inscrivent la protection et l'action sociales.
- La mise en œuvre de telles stratégies nécessite cependant une réorientation importante des relations fonctionnelles entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, notamment une définition plus rigoureuse des rôles et des responsabilités, faisant une place plus grande aux institutions fondées sur le partenariat. Le secteur privé devrait participer à ces institutions et être incité à trouver des débouchés dans l'économie.

Partie 1

**COMPRENDRE LE DÉFI
DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ**

QUARTIERS EN DIFFICULTÉ : DIVERSITÉ ET SIMILITUDES

QUARTIERS EN DIFFICULTÉ DANS LES PAYS DE L'OCDE : DÉFINITIONS ET TYPOLOGIE

Les quartiers défavorisés constituent des sous-ensembles des villes et de leurs banlieues, le plus souvent de la taille d'un ensemble résidentiel, où se concentrent des problèmes sociaux, économiques et environnementaux. Ces problèmes affectent les personnes et les entreprises locales, à la fois directement ou indirectement et avec une intensité variable. Le cumul des effets a cependant pour conséquence de réduire le niveau des opportunités ainsi que des ressources et des services disponibles, considéré comme normal ou standard dans les autres quartiers. L'intensité de ce processus de dégradation semble avoir augmenté au cours des deux dernières décennies dans de nombreux pays Membres et des résultats de travaux de recherche suggèrent que dans de nombreux cas, les problèmes se sont aggravés et que s'est enclenchée une « spirale du déclin ».

La misère urbaine a longtemps été associée à l'image des « taudis », ces logements exigus, insalubres et de mauvaise qualité situés près des centre-villes, généralement au milieu des zones industrielles qui fournissaient autrefois le gros des emplois locaux. De nos jours, les quartiers défavorisés ne sont plus cantonnés dans ces zones centrales, et leurs logements ne sont pas nécessairement de mauvaise qualité.

Dans certains pays tels que les États-Unis, ces zones défavorisées existaient dans les années 60 ; au Royaume Uni ils sont apparus au cours de la décennie 70 et dans les pays du continent européen, ils sont apparus au cours des années 80 et 90. La nature du débat politique varie aussi selon les pays. Aux États-Unis, par exemple, l'apparition des quartiers en difficulté remonte au début des années 60 et les problèmes raciaux figurent au premier plan des causes de ce phénomène. En Suède, les problèmes, plus récents, sont liés à la concentration des immigrés et des bas salaires et intéressent surtout les plus grandes villes. En Espagne, la misère touche les petites villes et la situation témoigne avec force des inégalités dans le niveau de vie d'une partie à l'autre du pays. Dans des pays comme la

Suède et les Pays-Bas, où la concentration de la déprivation devient un thème d'actualité politique, ce sujet est souvent lié à la concentration dans des quartiers spécifiques.

Les caractéristiques géographiques et physiques de la misère urbaine varient énormément. Les modèles généraux présentés ci-dessous sont ancrés dans la tradition politique, économique, sociale et culturelle des villes et des pays, et reflètent l'évolution de l'environnement physique et spatial sur une longue période.

Nous pouvons identifier trois modèles géographiques de quartiers en difficulté.

A. *Quartiers en difficulté en centre-ville*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, le modèle type de la misère urbaine – les taudis – a persisté jusque dans les années 50-60, époque à laquelle les quartiers résidentiels du centre-ville ont été systématiquement débarrassés de leurs immeubles vétustes et réaménagés. Dans la plupart des grandes villes européennes et dans de nombreuses villes américaines, canadiennes et australiennes, ce processus de réaménagement et de recolonisation à grande échelle est intervenu dans les années 60 et 70. En conséquence, dans de nombreux centre-villes, les logements sont récents ou ont été restaurés. Certains accueillent d'ailleurs une population de classe moyenne de plus en plus nombreuse. Toutefois, on trouve encore des logements de piètre qualité dans le centre historique ou les quartiers centraux de nombreuses villes d'Europe (en particulier en Europe du Sud). Ces quartiers ont souvent conservé un caractère « populaire » (leurs habitants sont essentiellement des personnes âgées, les familles vivant pour la plupart loin du centre, dans des logements plus grands occupés en propriété) et des activités commerciales et artisanales y ont été maintenues. Bien qu'ils soient parfois pauvres, ces quartiers sont « socialement » stables, l'hétérogénéité sociale étant délibérément préservée par le biais de l'aide au logement.

A l'inverse, la polarisation des villes américaines reste importante avec, d'une part, un centre-ville pauvre, et d'autre part, des banlieues plus aisées. Situées à la périphérie des quartiers d'affaires centraux, les zones défavorisées correspondent essentiellement aux quartiers ouvriers traditionnels, et sont composées de logements relativement anciens, qui appartiennent le plus souvent au privé. Ces quartiers sont aujourd'hui caractérisés par une forte dégradation de l'environnement physique et par l'absence d'entreprises, de magasins, d'emplois de proximité, et d'équipements collectifs. De nombreuses zones métropolitaines se sont « vidées » de leurs habitants mais aussi de leurs activités économiques, délocalisées en banlieue. Du point de

vue géographique, la situation américaine reste assez exceptionnelle – mais d'un point de vue socio-économique, les différences avec les autres pays portent sur l'intensité plutôt que sur la nature des problèmes.

B. Quartiers en difficulté dans la périphérie

Pour l'essentiel, les quartiers en difficulté de la périphérie sont composés de vastes ensembles de logements sociaux, construits aux abords des grandes villes ou dans les municipalités voisines dans le cadre d'une expansion planifiée (concept de la cité radieuse), motivée par la croissance de la population – elle-même due à des migrations internes ou internationales ou à des pressions démographiques. Au moment de leur création, ces quartiers avaient également pour fonction d'accueillir les familles à faible revenu, chassées du centre-ville par les projets de réhabilitation. Dans plusieurs pays, l'urgente nécessité de loger les nouveaux arrivants a fait passer au second plan la construction des infrastructures. Par conséquent, nombre des cités construites dans ce contexte sont mal desservies par les axes routiers et les transports publics et pâtiennent d'une insuffisance de services et équipements divers – garderies, écoles, équipements collectifs, culturels et de loisirs. Dans certains pays – ceux où la pression urbanistique a été la plus forte –, le développement des nouveaux quartiers a été plus anarchique et les zones résidentielles périphériques ressemblent à des bidonvilles.

Alors même que l'aménagement intérieur de ces logements était correct (présence de W-C, d'une salle de bains/salle d'eau, etc.), les parties extérieures se sont rapidement dégradées en raison de la mauvaise qualité des matériaux, du manque d'entretien et du vandalisme. Malgré l'aménagement de nombreux espaces verts, peu d'habitations ont été dotées d'un jardin privé. Ce type d'urbanisme est fréquent en France, mais on le retrouve également dans de nombreux autres pays de l'OCDE, tels que la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques, et dans plusieurs grandes villes du sud de l'Europe. Les différences entre pays tiennent essentiellement aux facteurs qui ont motivé la création de ces quartiers : certains ont été conçus comme une extension fonctionnaliste de la ville, d'autres étaient destinés à accueillir des groupes cibles, notamment des travailleurs immigrés, et d'autres encore résultent d'un développement anarchique causé par l'urbanisation et la croissance incontrôlable de la population. Qu'ils disposent ou non de services et d'infrastructures adéquats, ces quartiers semblent tous être en proie aux mêmes problèmes d'isolement et de désadaptation.

C. Quartiers en difficulté, fléau du centre-ville et de la périphérie

Dans la plupart des pays de l'OCDE, même aux États-Unis, on retrouve dans une même ville les deux types de quartiers en difficulté décrits ci-dessus.

Pour illustrer ce troisième modèle, nous pouvons citer l'exemple des quartiers en difficulté du Royaume-Uni et d'Irlande, qui recouvrent trois types majeurs de zones : 1) le quartier central des « meublés » et des « studios », habitations privées à loyer modéré adjacentes à 2) de grandes cités modernes de logements sociaux construits dans les années 60 dans le cadre de programmes de démolition des taudis, et 3) des cités périphériques, composées soit d'immeubles collectifs soit de maisons isolées ou jumelées avec jardin privé, qui ne sont pas épargnées par les problèmes de désadaptation et d'exclusion malgré un environnement plus favorable.

A Dublin, on note le même contraste que dans de nombreuses villes des pays de l'OCDE entre les quartiers récents et les quartiers plus anciens. Les cités les plus récentes sont souvent constituées de hautes tours de grande dimension aux logements relativement bien équipés. Dans ces quartiers, la proportion de logements sans W-C ou salle de bains est de 1 à 2 pour cent seulement. Dans les quartiers plus anciens, la question du confort est plus problématique. Nombre d'habitations n'ont pas été rénovées et sont sous-équipées. En revanche, les deux types de quartier peuvent être confrontés aux mêmes problèmes de chômage, de faible niveau de revenu et de criminalité. A Dublin, les similitudes et les différences des deux types de quartier sont clairement visibles.

Tableau 1. **Comparaison des quartiers centraux et périphériques de Dublin ayant un fort taux de chômage, 1991**

	Taux de chômage	Parc de logements construit avant 1945	Nombre de personnes par famille	Absence de salle d'eau/ de bains	3 enfants ou plus	Familles avec enfants de moins de 15 ans
Quartiers en difficulté du centre-ville	34.32 %	55.17 %	2.4	13.43 %	10.23 %	16.60 %
Quartiers en difficulté de la périphérie	37.88 %	1.21 %	4.2	0.80 %	43.69 %	50.27 %

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Dans certains cas, cette mixité est le résultat délibéré de la politique publique. Les villes canadiennes doivent leur faible niveau de polarisation sociale à des règles de zonage spécifiques qui visent à maintenir une certaine hétérogénéité sociale dans les zones urbaines. Ainsi, au lieu d'être concentrés à la périphérie, les ensembles de logements sociaux sont répartis dans les différents quartiers de la ville, où ils gardent une taille raisonnable. Dans

de nombreuses villes, en particulier les villes d'Europe du Sud qui ont connu une expansion rapide, telles qu'Athènes et Lisbonne, la structure de la pauvreté urbaine reflète les différentes phases de développement de la ville elle-même. Ainsi, les poches de pauvreté se répartissent-elles autour de la ville en des cercles concentriques, qui marquent les frontières de la ville au fil du processus d'immigration ou de l'évolution des politiques publiques.

Chacun de ces grands types de pauvreté urbaine présente des caractéristiques particulières qui dépendent de l'évolution historique du quartier, de son emplacement, du changement du profil socio-démographique et économique, etc. Même si chaque pays de l'OCDE se conforme généralement à un modèle de déprivation urbaine, les villes prises séparément peuvent présenter les caractéristiques d'un autre modèle, en fonction, par exemple, de l'ancienneté de la ville, de sa base industrielle, d'une éventuelle restructuration économique, de la politique du logement, de l'ampleur des mouvements migratoires dans la ville, etc.

CARACTÉRISTIQUES DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ DANS L'OCDE : VUE D'ENSEMBLE

Australie

En Australie, où les zones urbaines sont très étendues et de faible densité, les décideurs craignent que des tensions n'apparaissent bientôt dans les banlieues intermédiaires et éloignées à faible revenu, notamment celles où sont implantés les logements financés par les pouvoirs publics. Des quartiers tels que Broadmeadows et Sunshine à Melbourne, Liverpool et Blacktown à Sydney, Inala à Brisbane, et Elizabeth et Enfield à Adelaïde, sont nés de l'industrialisation et de la suburbanisation qui ont marqué les années 50 et 60, période de forte expansion. Durement frappés par le déclin du secteur manufacturier, ces quartiers se caractérisent aujourd'hui par un taux de chômage élevé dans la population dans son ensemble et chez les jeunes, ainsi que par un faible taux d'activité. Les aborigènes et les immigrants réfugiés ont massivement investi les logements publics, notamment à cause de la baisse de l'offre de locations privées pour personnes à revenus modestes dans les banlieues proches. Compte tenu de l'accumulation de ces facteurs, les logements publics des banlieues éloignées sont devenus synonymes de *logements sociaux*, et sont destinés presque exclusivement aux personnes pauvres. Par ailleurs, en vertu d'un processus inexorable et auto-alimenté, que renforce l'augmentation progressive de l'offre de logements abordables, les logements publics les plus anciens et les moins attrayants accueillent une proportion croissante de ménages parmi les plus démunis. En effet, les habitants qui ont le choix quittent ces quartiers, et les nouveaux postulants qui peuvent se permettre de patienter attendent que des logements plus convenables se libèrent.

Cette concentration spatiale du désavantage dans certaines banlieues intermédiaires et éloignées – que l'on peut imputer au développement insuffisant des moyens de transport – est lié à un débat plus général sur l'efficacité économique, la pérennité de l'environnement et l'équité sociale, dans un contexte caractérisé par la faible densité du tissu urbain.

Danemark

Les quartiers en difficulté ne sont pas un phénomène nouveau au Danemark. Mais contrairement à ce qui se passait auparavant, lorsque le problème concernait surtout les logements provisoires des sans-abri construits après la Seconde Guerre mondiale et les taudis datant du XIX^e siècle, les quartiers en difficulté aujourd'hui sont essentiellement ceux qui abritent des logements sociaux construits depuis 1965. La situation du Danemark est assez proche de celle de l'Allemagne, des Pays-Bas et des pays nordiques, en ce sens que la misère urbaine s'est progressivement déplacée du centre-ville vers les banlieues résidentielles.

Néanmoins, la situation danoise présente des spécificités qui sont liées à la préférence des habitants pour la propriété. Après le boom économique des années 60, même les familles à revenu moyen avaient les moyens d'acheter leur logement. Beaucoup ont donc quitté les logements sociaux souvent de qualité médiocre et mal entretenus dans lesquels elles avaient emménagé au moment de la rénovation du centre-ville. En fait, pour les ménages les plus aisés, les logements sociaux ont constitué une solution provisoire, dictée par les pressions démographiques et la grave pénurie de logements. De ce fait, les associations de logements gèrent aujourd'hui un nombre croissant d'appartements vides et ont du mal à trouver de nouveaux locataires. Cette désaffection est à la fois la cause et la conséquence de l'augmentation des loyers. A la différence des loyers pratiqués sur le marché de l'immobilier, les loyers des logements sociaux sont fixés dans un souci d'équilibre entre les coûts et les prix, le loyer devant couvrir les coûts d'entretien de chaque cité d'habitation. Par conséquent, les logements qui restent vacants et la rénovation des bâtiments entraînent « automatiquement » une hausse des loyers. C'est la raison pour laquelle les déménagements sont devenus plus fréquents et sont générateurs de coûts, de hausses des loyers, de baisse de la qualité de l'entretien et des réparations, etc. – déclenchant ainsi un processus de déclin.

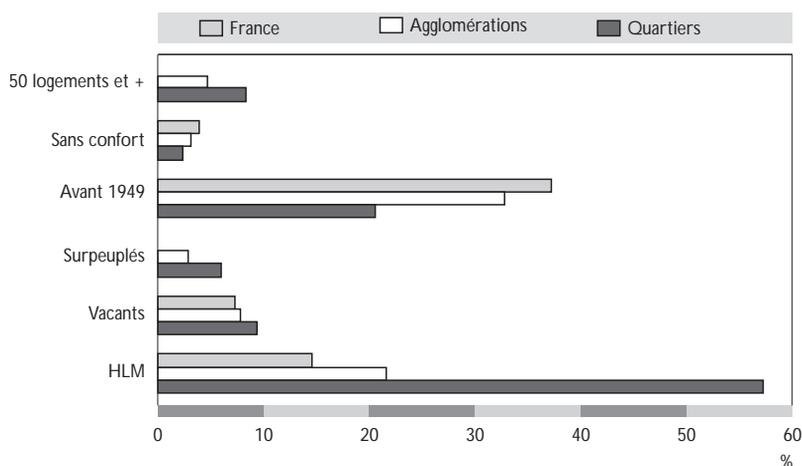
France

En France, il existe des zones de pauvreté transitoire clairement identifiables depuis une quinzaine d'années. Certaines sont des quartiers « ouvriers » qui ont été fortement touchés par le chômage à la suite de la fermeture d'usines du

secteur manufacturier ou de l'industrie lourde. Ces zones, qui peuvent couvrir un quartier, une ville ou tout une région (en particulier dans le Nord), sont un héritage de la géographie urbaine du XIX^e siècle. Malgré les efforts de l'administration publique, les nouvelles activités économiques tardent à y s'implanter et le taux de chômage peut y atteindre jusqu'à 50 pour cent.

Bien qu'ils soient eux aussi frappés par un chômage persistant, d'autres quartiers défavorisés sont de nature légèrement différente. Il s'agit essentiellement des « cités-dortoirs » construites à l'extérieur des villes dans les années d'après-guerre. Ces cités sont presque exclusivement composées de logements sociaux, et les familles les plus défavorisées y sont donc concentrées. Dominées par les grands ensembles construits en série, elles sont le fruit du courant architectural moderniste des années 60 et 70 et du modèle d'urbanisation dit de la *cité radieuse* . Plus que dans la plupart des autres pays, ces nouveaux quartiers se sont inscrits dans le cadre d'une expansion planifiée : ils avaient pour but d'alléger la pression qui pesait sur le centre-ville et d'accueillir des groupes de population cibles. Divers problèmes, la plupart de nature économique ou sociale, sont apparus dans ces quartiers au cours des dix dernières années. La qualité des logements est globalement bonne (moins de 1 pour cent des habitations n'ont

◆ Graphique 1. *Caractéristiques du parc immobilier dans les quartiers défavorisés (participants au programme DSQ), France 1990*



Source : OCDE/INSEE.

pas de salle de bains ou de salle d'eau), et les problèmes environnementaux rares. Néanmoins, on constate une aggravation de la délinquance et du vandalisme, de l'exclusion sociale, etc.

Allemagne

Dans les *Länder* de l'ex-Allemagne de l'Ouest, les zones de pauvreté étaient par le passé concentrées dans les secteurs densément peuplés du centre-ville (Altstadt) et dans les quartiers ouvriers datant d'après-guerre. Un vaste programme de rénovation des centre-villes a été entrepris en 1971. Comme dans de nombreux autres pays européens, ce programme a eu pour effet involontaire de chasser les pauvres d'un environnement jusque-là stable, pour les déplacer vers des cités de logements bon marché, essentiellement financés par les pouvoirs publics. La concentration des familles à faible revenu dans les nouveaux logements sociaux (*Großwohnsiedlungen*), associée aux pratiques d'attribution de ces logements, a entraîné une forte augmentation de l'agrégation sociale dans les années 70 et 80. C'est dans ces quartiers que se concentre actuellement la carence socio-économique (pour ce qui est de la partie occidentale de l'Allemagne).

Dans les nouveaux *Länder*, en revanche, les grands ensembles construits dans les années 50 et 60 ont conservé leur bonne réputation, principalement du fait de leurs équipements modernes. Ceci explique que la mixité sociale y ait toujours été plus importante que dans les anciens *Länder*. Cela étant, faute d'être convenablement entretenus, les quartiers du centre-ville se sont sérieusement dégradés. Pour donner un exemple, nombre de grandes maisons individuelles ont été divisées en plusieurs appartements sans que la plomberie soit modifiée, obligeant plusieurs familles à partager la même salle de bains. La situation est cependant en train de changer dans plusieurs villes, notamment à Berlin, à mesure que les promoteurs privés rénovent et modernisent les centre-villes.

Pays-Bas

Avant les années 70, les quartiers les plus désavantagés étaient situés autour du centre-ville, et se composaient de logements vétustes de qualité médiocre. L'État a mis en œuvre un programme national de rénovation urbaine, qui a abouti à la restauration complète des quartiers en mauvais état des centre-villes. Parallèlement, la polarisation du marché du logement n'a pas été aussi intense que l'on aurait pu l'imaginer. Grâce à l'aide au logement, les familles à faible revenu (nationaux et immigrés confondus) ont pu rester dans les quartiers réhabilités du centre, ce qui a contribué au maintien d'une « mixité sociale » relative et évité la chute des prix des terrains. Les immigrants ont progressivement essaimé des

quartiers centraux vers les banlieues résidentielles, d'où un accroissement du nombre de quartiers à forte concentration d'immigrants. Toutefois, ce phénomène ne s'est pas accompagné d'une augmentation de la ségrégation.

Les quartiers qui posent le plus de problèmes aux décideurs sont les banlieues résidentielles construites dans la période 1945-70. Ces zones présentent les mêmes caractéristiques que les cités d'après-guerre des autres pays d'Europe du Nord – taux de délinquance, chômage et non-emploi élevés, nombre important de personnes seules, forte criminalité, manque d'entretien de l'environnement physique, etc.

Le fait que la pauvreté aux Pays-Bas soit de plus en plus concentrée spatialement (et peut-être ethniquement) a donné lieu à un débat national. Les pouvoirs publics s'efforcent de modifier le profil d'occupation des logements de ces quartiers, en valorisant l'aspect visuel des espaces publics et en s'attaquant aux désavantages en termes d'emploi et d'éducation.

Pays nordiques

Finlande

En Finlande, les quartiers en difficulté sont situés le plus souvent à l'extérieur des grandes villes. Ils sont principalement composés de grandes tours en béton et préfabriquées construites dans les années 60 grâce à des prêts gouvernementaux.

Il y a peu encore, l'exclusion et la polarisation étaient relativement rares dans les villes finlandaises. Dans les années 80, néanmoins, certains quartiers ont acquis mauvaise réputation, principalement à cause de leur style architectural et urbanistique. Si l'on excepte quelques problèmes circonscrits à des cités spécifiques, la ségrégation sociale est restée faible jusqu'au début des années 90. À partir de cette époque, divers phénomènes liés à la montée du chômage de longue durée ont commencé à affecter les zones urbaines.

Malgré l'apparition du chômage de longue durée, les mécanismes de protection sociale ont préservé les zones urbaines de toute aggravation des écarts de revenu et des inégalités d'accès aux services. Bien que la situation donne une impression de relative homogénéité, il est admis que des problèmes pourraient à l'avenir acquérir une dimension spatiale, et que certains quartiers pourraient se dégrader. Même si l'étendue et l'intensité des problèmes de ces quartiers sont globalement limitées, la persistance d'un taux de chômage de longue durée élevé, de l'isolement géographique, et du manque d'infrastructures de services pourraient entraîner une aggravation de la stigmatisation et de la polarisation des quartiers.

Norvège

En Norvège, les quartiers les plus défavorisés se trouvent essentiellement au centre des grandes villes. Les trois principaux (Gamle Oslo, Grunerlokka et Hellsfyr) se situent d'ailleurs dans le centre-ville d'Oslo. Les conditions de logement y sont relativement bonnes, grâce notamment aux politiques de rénovation du cadre bâti qui ont été menées dans les années 80. De graves problèmes environnementaux (bruit, pollution, trafic) persistent cependant, et font qu'une grande partie de la population ne souhaite pas vivre dans ces quartiers. Par exemple, les routes, les autoroutes, les voies de chemin de fer, le port et les terminaux occupent 35 pour cent de la superficie totale de Gamle Oslo, soit une proportion quatre fois supérieure à celle de la capitale tout entière. Il faut préciser néanmoins que les conditions socio-économiques de ces quartiers ne sont pas dramatiques. Dans le quartier le plus défavorisé d'Oslo, 17 pour cent seulement de la population est dépendante de l'aide sociale, et le taux de chômage n'est que de 11 pour cent, donc inférieur à celui d'un pays comme la France.

Suède

Le processus de concentration des bureaux et des activités commerciales dans le centre-ville, intervenu aux lendemains de la guerre, a entraîné la démolition de la plupart des immeubles vétustes, exigus et mal équipés – alors que ce type d'habitation est encore le lot des groupes de population les plus démunis dans de nombreuses villes d'Europe et d'Amérique du Nord. Les habitants pauvres ont rapidement quitté les quartiers centraux des villes suédoises, en raison des politiques d'aménagement urbain adoptées à cette époque.

Le fait que les trois quarts du parc de logements suédois soient postérieurs à la Seconde Guerre mondiale donne une idée de l'ampleur des programmes de construction résidentielle mis en œuvre. Des cités entières d'immeubles ont été construites en série, dans le cadre d'une politique du logement qui avait pour objectifs de moderniser le parc existant et d'éliminer le surpeuplement des habitations. Ces objectifs ont été largement atteints durant cette phase.

En dépit de l'amélioration du cadre bâti, la structure sociale semble soumise à d'intenses contraintes et la polarisation sociale s'est visiblement accrue dans les principales régions métropolitaines. Les quartiers en difficulté ne sont plus un phénomène marginal en Suède. Ils sont essentiellement caractérisés par la très forte proportion de personnes bénéficiaires de l'aide sociale, la délinquance urbaine et surtout le pourcentage des immigrants (aujourd'hui en majorité d'Europe du Sud ou non-européens). En 1993, 37 pour cent des personnes vivant dans les quartiers en difficulté de Stockholm étaient immigrants. Depuis le milieu des années 80, les pouvoirs publics essaient d'encourager l'étalement géographique des nouveaux arrivants. Malgré ces efforts, la ségrégation s'intensifie.

Des rapports récents mettent en évidence les problèmes rencontrés par les enfants d'immigrants. Eu égard à leurs mauvais résultats scolaires, qui les obligent à suivre un cursus technique ou à quitter l'école sans qualifications, ces jeunes sont dépendants du marché interne de la main-d'œuvre immigrée : ils travaillent souvent pour des amis ou leur famille, ce qui ralentit le processus d'assimilation et d'intégration.

Pays d'Europe du Sud

Les pays d'Europe du Sud sont liés par trois facteurs spécifiques. Premièrement, tous à l'exception de l'Italie ont connu un processus d'urbanisation tardif et rapide, qui a eu d'importantes répercussions sur les caractéristiques des quartiers pauvres. Deuxièmement, ces pays ont ceci de commun que la famille y joue encore un rôle social déterminant : elle influence l'emploi, le bien-être et la constitution des ménages. Enfin, il s'agit en général de pays d'émigration et non d'immigration – à l'inverse de la France et du Royaume-Uni dans les années 60 et des autres pays européens ces quinze dernières années. Aucun pays d'Europe du Sud n'a été confronté à une vague d'immigration massive.

Grèce

La Grèce s'est urbanisée très tard et beaucoup plus rapidement que l'Europe du Nord. La plupart des problèmes associés à la pauvreté urbaine découlent de cette caractéristique. Ainsi, la pauvreté « structurelle » des villes grecques renvoie principalement à un processus de dégradation matérielle, le manque d'investissements entraînant l'isolement géographique et l'exclusion.

L'État a été pris de court par cette accélération de l'urbanisation. Il n'a pas réussi à gérer le processus correctement, par exemple en appliquant des contrôles ou en faisant construire des infrastructures en nombre suffisant. Dans presque toutes les moyennes et les grandes villes du pays, l'offre de logements privés à faible loyer s'est révélée suffisante, mais les investissements publics nécessaires à la construction de routes, d'infrastructures de transport, de systèmes d'assainissement et autres ont tardé à se matérialiser. Par conséquent, malgré la relative modernité d'une grande partie du parc de logements urbain, l'environnement de nombreux quartiers s'est progressivement dégradé, avec notamment l'apparition de problèmes de circulation et de déficiences fonctionnelles.

L'urbanisation s'est traduite par la reconstruction des centres urbains et la création de nouveaux quartiers résidentiels aux abords des villes – processus qui a donné lieu à de nombreuses irrégularités dans l'aménagement et la subdivision des unités de logement. En l'absence de tout contrôle gouvernemental et devant la prolifération des opérations immobilières privées, des besoins urgents en

infrastructures sociales et techniques (parcs, espaces verts, transports, etc.) se sont rapidement faits jour. Néanmoins, la création de tels services se heurte à des contraintes budgétaires sévères.

L'exemple d'Athènes est révélateur. Face à l'urbanisation et à l'extension anarchique de la ville, la réponse des pouvoirs publics a simplement consisté à imposer des restrictions à la construction de nouveaux logements de faible coût et à décourager le développement de quasi-bidonvilles à la périphérie des zones urbaines. En conséquence, la poursuite de la croissance démographique a entraîné non pas une extension des zones urbaines, mais la congestion et le surpeuplement des banlieues proches. Au début des années 70, les pressions en faveur d'un assouplissement des règlements de construction ont conduit à l'implantation, dans les banlieues proches, d'immeubles ouvriers à très forte densité, mal équipés et mal entretenus, présentant un net contraste avec le centre-ville relativement aisé.

Enfin, la décentralisation des industries vers l'extérieur de la zone métropolitaine d'Athènes a engendré des mécanismes de déplacement complexes, comparables à ceux que connaissent les villes américaines : les ouvriers peu qualifiés des banlieues proches doivent parcourir des distances importantes pour gagner leur lieu de travail, à la périphérie de la zone urbaine.

Italie

Dans les années 50 et 60, alors que l'industrialisation rapide avait pour effet un accroissement de la population citadine, les noyaux historiques des villes offraient une base pour la croissance et se développaient vers l'extérieur pour créer de grandes agglomérations complexes. Dans les années 70, la croissance décentralisée sur la périphérie des villes et autour des petites villes est restée d'ampleur comparable à ce qu'elle était déjà; de même, on construisait des logements sociaux à petite échelle dans ces zones. Par conséquent, en Italie les zones périphériques ont peu en commun avec les villes nouvelles et les grands programmes d'urbanisme qui se sont développés dans certains pays septentrionaux.

Le deuxième facteur est l'importance des disparités régionales. L'Italie est caractérisée par de grandes disparités de revenus et de niveau d'emploi entre le nord et le sud du pays, qui continuent d'alimenter le débat sur l'inégalité et la justice sociale. Naturellement, les quartiers en difficulté sont plus nombreux, plus diffus et plus fortement touchés dans le Sud que dans le Nord. La pauvreté, le chômage, le manque de services sociaux, les mauvaises conditions environnementales y sont plus manifestes. Par ailleurs, l'économie illégale et la criminalité organisée y sont plus développées. Pour autant, le Nord n'est pas épargné par le phénomène. Dans certains quartiers périphériques de Milan et Turin à forte concentration de logements sociaux, des dynamiques sociales négatives semblent prendre racine.

Enfin, en Italie, il faut noter le déclin des structures de soutien familial dans certains quartiers, révélateur de l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de cohésion sociale. Entre 1983 et 1990, le nombre des familles monoparentales est passé de 8.7 pour cent à 9.9 pour cent de l'ensemble des familles. Mingione et Morlicchio affirment que, dans certains contextes localisés en particulier, « On peut douter que les institutions que sont la famille et les proches auront, même dans le nord, la capacité et les ressources suffisantes pour empêcher la nouvelle pauvreté urbaine de se renforcer dans les villes du Sud et d'apparaître à grande échelle dans le Nord ».

Portugal

Au Portugal, 40 pour cent de la population du pays vit dans deux grandes agglomérations, Lisbonne et Porto. Cette situation urbaine très déséquilibrée résulte de divers facteurs : le dépeuplement des zones rurales, le faible accroissement de la population dans les autres villes portugaises et les effets puissants des flux migratoires jusqu'au milieu des années 70.

Le processus d'urbanisation des deux grandes agglomérations explique presque tous les problèmes actuels dans cette zone, qui différencie la situation de celle que l'on rencontre dans les centres urbains des zones périphériques. La période d'expansion la plus importante a débuté dans les années 50 et s'est intensifiée dans les années 60, devenant anarchique et désordonnée à mesure de l'urbanisation, légale ou sauvage, de tous les terrains périphériques disponibles, proches ou éloignés des voies de communication et des infrastructures. Beaucoup de ces établissements accueillent des immigrants des zones rurales qui avaient besoin rapidement d'un abri bon marché qu'ils édifiaient souvent eux-mêmes sur des terrains vacants.

Dans les années 80, il restait beaucoup de ces bidonvilles autour de Lisbonne, formant une sorte de ceinture. Toutefois, depuis cette époque, sous l'effet conjugué d'un aménagement coordonné, d'une politique du logement et de programmes de développement, la situation s'est stabilisée en sorte que s'il existe des foyers résiduels où les problèmes sont les plus graves, il ne s'agit plus d'une ceinture continue. Le logement reste toutefois le point névralgique dans ces zones – la mauvaise qualité de la construction s'ajoutant à l'absence d'équipements ou de services locaux. Dans bien des pires quartiers, des immigrants récents, Africains surtout, ont remplacé les autochtones, installés dans des logements plus durables ou dans des quartiers mieux desservis.

A côté de ces problèmes de logement, les quartiers en difficulté concentrent aussi d'autres problèmes liés à la pauvreté qui tiennent au chômage des jeunes et aux pensions très maigres versées aux retraités. Une étude récente effectuée par l'administration a révélé les faits suivants :

- 18.3 pour cent de la population vit dans la pauvreté;

- 4.8 pour cent vit dans la misère;
- les familles pauvres jeunes vivent dans les régions et les villes «jeunes» du nord du pays;
- les familles pauvres plus âgées vivent dans les villes de l'intérieur et dans le centre historique des grandes villes de la côte ouest;
- 65 pour cent des familles vivent dans des logements dégradés;
- 8.5 pour cent des familles vivent dans des taudis.

Source : Ministère de l'Éducation et de l'Emploi (1995), *Caractérisation de la pauvreté au Portugal*.

L'incidence de la misère est bien moins grande dans les autres centres urbains portugais, même dans le centre historique de ces villes, que dans ces deux grandes agglomérations. La raison principale en est le déséquilibre du profil urbain de ce pays où deux autres villes seulement comptent plus de 100 000 habitants (Braga au nord et Coimbra au centre).

Espagne

Comme d'autres pays méditerranéens, l'Espagne a connu une urbanisation accélérée, avec un temps de retard par rapport aux autres pays d'Europe. L'extension des zones urbaines a été motivée principalement par des mouvements migratoires internes, des régions agricoles de l'Andalousie vers les régions industrielles du Nord. Par ailleurs, la mise en œuvre de programmes de rénovation des centre-villes a conduit un grand nombre de familles à faible revenu à s'installer dans les quartiers résidentiels périphériques des zones urbaines. La demande de logements étant nettement supérieure à l'offre, les nouveaux arrivants ont souvent été logés dans des habitations «temporaires» des quartiers périphériques, mal équipés en infrastructures. En même temps, pendant les années 60 et 70, le gouvernement a fait un effort important pour éliminer des logements dégradés.

Ce mode de développement a été lourd de conséquences sur le plan social et environnemental. Sous l'effet de l'ajustement économique structurel, les emplois que venaient chercher les nouveaux migrants peu qualifiés dans les grandes villes ont été supprimés en masse, avant même que ces derniers puissent s'intégrer au cadre urbain existant. En l'absence de l'influence stabilisatrice d'un emploi régulier, de nombreux migrants, déjà déracinés et originaires pour la plupart d'autres régions d'Espagne, ont eu du mal à s'intégrer. La situation actuelle se caractérise essentiellement par un chômage élevé, mais d'autres problèmes sociaux sont en train d'émerger. Dans un pays où l'influence familiale est traditionnellement forte, l'augmentation du nombre de familles monoparentales est perçue par les chercheurs comme un signe de dégradation des

Tableau 2. **Les caractéristiques des quartiers en difficulté en Espagne, 1991**

Type de quartier	% de la population totale des quartiers en difficulté	% de la population totale	Population moins de 15 ans (%)	Population plus de 65 ans (%)	Taux de chômage (%)	Taux de chômage des jeunes (%)	Population sans qualifications (%)	Logements locatifs (%)	Ménages sans douche/bains (%)
1. Centre ville historique	17.2	2.5	17.1	18.5	27.5	47.6	21.7	44.3	14.3
2. Zones proche du centre ville	21.5	3.1	20.8	12.6	29.2	46.7	24.9	21.4	5.6
3. Zones résidentielles	31.3	4.5	21.6	10.8	33.6	50.3	26.3	13.1	1.2
4. Zones périphériques	30.0	4.3	22.4	10.8	30.9	49.1	27.8	16.8	5.1
Total	100.0	14.4	20.9	12.5	30.8	48.8	25.7	22.1	5.8
Municipalités > 50 000		100.0	19.1	12.6	18.9	37.2	15.0	19.1	2.2

Source : Rapport national espagnol, recensement de la population, 1991.

structures familiales. En outre, il semblerait que l'ostracisme vis-à-vis des étrangers soit de plus en plus marqué. Depuis les années 80, beaucoup des immigrés pauvres d'Afrique et d'Amérique latine sont arrivés dans les quartiers les plus dégradés des centre-villes historiques et des petits « bidonvilles » apparaissent dans les zones périphériques.

Diversité des types de quartiers en difficulté en Espagne

1. **Quartiers du centre-ville historique** : proportion élevée des bâtiments construits avant 1850. Population âgée. Ménages petits. Taux de logements locatifs élevé. Concentration de logements dégradés.
2. **Zones proches du centre-ville** : début XX^e siècle. Fort taux de chômage et niveau scolaire faible. Logements occupés par le propriétaire.
3. **Zones résidentielles** : logements sociaux construits après 1950 pour loger les gens des quartiers des logements anciens et délabrés ou des bidonvilles. Appartements occupés par le propriétaire. Taux de chômage très élevé ainsi que le taux d'emploi précaire.
4. **Zones périphériques** : zones résidentielles construites après 1945 avec un environnement urbain sous-développé. Très fort taux de chômage et le niveau de scolarité le plus bas.

Royaume-Uni

Traditionnellement, les quartiers défavorisés et en déclin ont toujours été situés au cœur des grandes villes et dans leurs conurbations industrielles (Londres, Manchester, Birmingham, Sheffield, Leeds, Liverpool, Newcastle). Lorsque les industries traditionnelles ont été délocalisées hors des centre-villes, elles ont laissé derrière elles de vastes terrains abandonnés, parsemés ici et là d'immeubles insalubres et délabrés. Après deux décennies de politique de la ville active, ces anciens quartiers industriels ont été sensiblement améliorés. Ainsi, les docks de plusieurs grandes villes ont été rénovés, et leur cadre bâti diversifié – avec l'implantation de logements, d'activités commerciales et de magasins. Parallèlement, les rangées d'habitations vétustes du centre-ville ont été remplacées par des ensembles de logements modernes, répartis dans les quartiers centraux et périphériques. La densité démographique en centre-ville a ainsi été réduite. Suite à ces améliorations physiques, la population et les entreprises ont progressivement réinvesti des quartiers qui, il y a vingt ans, ne contenaient que des entrepôts et des usines à l'abandon.

Malgré ces aménagements, certains quartiers centraux tels que Brixton et Lambeth (Londres), St Paul's (Bristol), Toxteth (Liverpool) et Moss Side (Manchester) continuent de poser des problèmes aux décideurs. Par ailleurs, des

quartiers récents, situés principalement à la périphérie des grandes villes, se laissent gagner par des problèmes sociaux qui pourraient se révéler beaucoup plus difficiles à résoudre.

L'émergence de ce que l'on pourrait appeler des « quartiers de logements sociaux en difficulté » (en centre-ville et à la périphérie urbaine) est l'une des manifestations de l'engrenage du déclin. Ce processus prend naissance lorsque, pour toute une série de raisons, une cité de logements sociaux devient impopulaire. La forte concentration de personnes défavorisées dans ce type de quartier contribue à créer sa réputation, mais d'autres facteurs entrent en jeu, notamment les défauts de conception – densité élevée, mauvaise isolation acoustique, espaces publics impersonnels, finitions bâclées, échelle démesurée des lotissements, etc. Ces désavantages sont souvent aggravés par l'incurie des responsables, l'absence d'entretien et le manque d'équipements collectifs. Ce dernier point est d'autant plus important que ces cités abritent un grand nombre de familles avec enfants et de familles monoparentales. Certains facteurs très spécifiques peuvent également jouer un rôle. Leur accumulation contribue à donner mauvaise réputation au quartier, ce qui provoque le départ des familles les plus aisées et leur remplacement par des familles confrontées à divers problèmes sociaux. Ces cités se trouvent alors prisonnières d'une spirale de déclin dont il est difficile de sortir. Peu à peu, le manque d'entretien, le vandalisme et le taux de rotation élevé des locataires, ont pour effet de saper le moral et la confiance de tous les habitants.

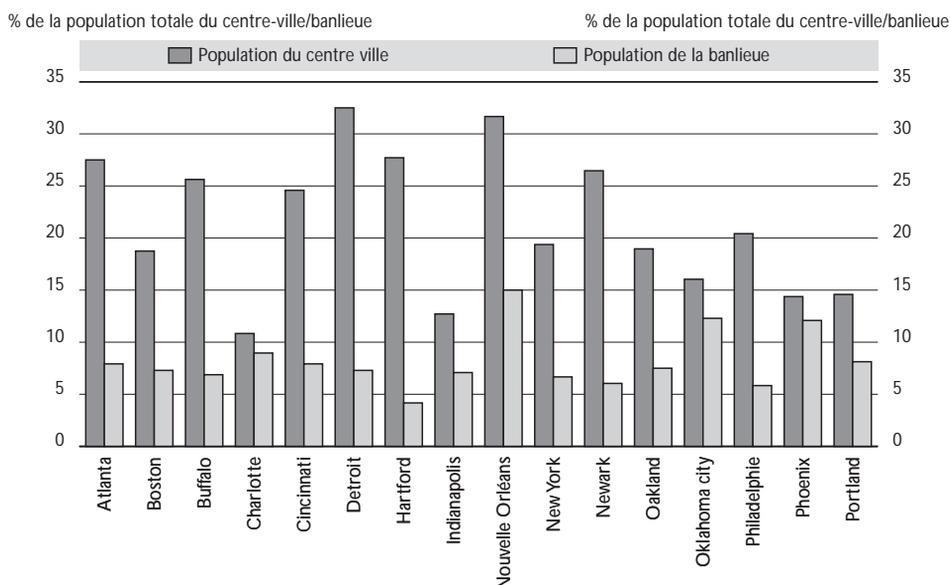
États-Unis

Depuis la Seconde Guerre mondiale, un phénomène de suburbanisation caractérise l'évolution des agglomérations aux États-Unis. Cinquante-sept pour cent de la population vivait en centre-ville dans les années 50, contre 37 pour cent en 1990. Cette migration a cependant été sélective, d'abord suivant le revenu et l'origine ethnique (blancs de la classe moyenne), puis, depuis une vingtaine d'années, uniquement suivant le revenu (membres de la classe moyenne blancs ou appartenant à des minorités). Cette fuite de la classe moyenne vers la banlieue s'est faite en deux étapes. D'abord, une grande partie de la population américaine a marqué une préférence culturelle pour la banlieue. Cette préférence a été renforcée par le gouvernement fédéral à travers le développement des infrastructures routières et certains programmes de soutien à la construction plus favorables à la banlieue. Ensuite, en particulier après les émeutes urbaines des années 60, c'est la crainte de la délinquance et de l'insécurité en centre-ville qui est devenu un facteur de suburbanisation important.

La spirale vers le bas, dans laquelle ont été entraînés les quartiers centraux des très grandes villes, repose aux États-Unis sur un grand nombre des paramètres examinés dans ce chapitre. Les problèmes y ont cependant été beaucoup

plus marqués que dans n'importe quel autre pays. La délinquance et la criminalité, la médiocrité du niveau scolaire, la proportion élevée de familles monoparentales, l'exclusion/la marginalisation durables et les tensions raciales figurent parmi les principales préoccupations des décideurs.

◆ Graphique 2. *Proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté dans 16 villes des États-Unis*



Note : Seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu moyen.
Source : OCDE.

La structure démographique et le taux élevé de chômage, notamment parmi les hommes, entraînent une distorsion dans les profils d'emploi par quartiers comme le montre le tableau ci-dessous. Dans ces zones, la tendance est à un accroissement de la population jeune par rapport à la moyenne des villes, une part moins importante des personnes âgées, un taux de dépendance global relativement élevé (dû de plus en plus à la dépendance des jeunes), un faible taux d'activité et une proportion décroissante d'actifs au travail dans l'ensemble de la population, cette part représentant en 1990 moins des deux tiers du taux d'activité observé dans l'ensemble des zones urbaines.

Tableau 3. **Taux de dépendance aux États-Unis, 1980 et 1990**

	Zones défavorisées, 1980	Zones défavorisées 1990	Ensemble zones urbaines 1980	Ensemble zones urbaines 1990
Taux de dépendance global	0.38	0.39	0.33	0.34
Taux d'activité	0.72	0.71	0.75	0.77
Ratio actifs au travail/population	0.38	0.32	0.52	0.53

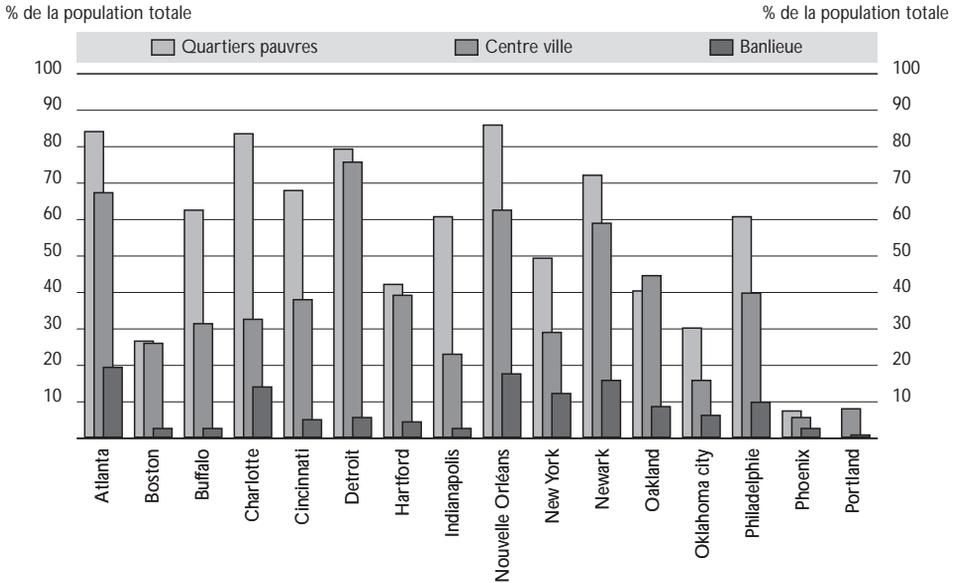
Source : Recensement de la population, États-Unis, 1980-1990.

En dépit des signes qui indiquent qu'aux États-Unis les centre-villes commencent à attirer davantage de résidents à haut revenu, avec des exemples de redéveloppement et des processus « d'anoblissement » au sein de nombreuses villes des États-Unis, le schéma d'émigration constaté au cours des trente dernières années se maintient. Des études récentes montrent que les centre-villes retiennent difficilement les ménages à revenu moyen et les familles à deux parents. La population des centre-villes progresse davantage du fait de l'immigration que du fait du retour d'anciens habitants de la périphérie attirés par des centre-villes revitalisés¹.

L'histogramme de la page suivante montrent les différences de composition raciale existant dans la plupart des villes des États-Unis entre zones défavorisées, centres villes et banlieues, mais aussi entre les centres villes et leurs quartiers pauvres.

Les zones métropolitaines des États-Unis sont extrêmement fragmentées, à la fois administrativement et budgétairement. En général, ces zones comprennent une grande ville centrale entourée d'une multitude de municipalités indépendantes. Il n'existe pas d'administration qui chapeaute l'ensemble de la région métropolitaine. Les municipalités indépendantes ont toutes leur propre système de perception de recettes, et l'administration fédérale et (dans la plupart des cas) des états ne procède à aucun transfert compensatoire. Ainsi, le niveau des recettes dépend largement des revenus des habitants. Les villes de banlieue ont donc intérêt à éviter l'installation de résidents à faible revenu sur leur territoire. Pour ce faire, elles peuvent recourir à tout une panoplie de contrôles de l'utilisation des sols. Il s'ensuit qu'un grand nombre de villes centrales sont habitées par une population demandeuse de services mais ne disposent pas des recettes fiscales nécessaires pour satisfaire leurs besoins. Dans ces conditions, il leur faut choisir entre, d'une part, un faible niveau de services assorti d'un taux d'imposition raisonnable, et d'autre part, un niveau de services adéquat (mais au demeurant modeste) assorti d'un fardeau fiscal relativement lourd. La deuxième option,

◆ Graphique 3. *Population afro-américaine dans un certain nombre de zones urbaines (zones défavorisées, centre ville et banlieue)*



Note : Sont dites pauvres les zones dans lesquelles le revenu moyen par habitant est inférieur à 50 % du revenu urbain moyen.
 Source : Secrétariat de l'OCDE, Neighbourhood-level Data Survey.

qui est la plus communément retenue, a pour effet de chasser les ménages les plus aisés et les entreprises vers des municipalités de banlieue offrant de meilleurs services pour un taux d'imposition inférieur. Le fait que les municipalités puissent exercer un contrôle du sol très strict sur leur territoire a aussi accru la ségrégation sociale. En imposant une taille minimale aux terrains destinés à la construction résidentielle ou en prohibant l'édification d'immeubles locatifs, certaines administrations locales ont de fait interdit à toute famille pauvre de s'installer dans la commune.

Les pays d'Europe centrale et orientale

Dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, les villes ont connu des changements spectaculaires ces quelques dernières années. Bien des traits dominants de la structure urbaine sont pourtant un héritage du système de planification centralisée dans lequel la forme de la ville était en grande partie

déterminée par les besoins des entreprises industrielles, et les zones résidentielles étaient caractérisées par de vastes quartiers aux constructions uniformes. Il en résultait notamment que la polarisation sociale reflétée par les hiérarchies sur le marché du logement était faible. Si l'on définit les quartiers en difficulté comme des quartiers dans lesquels les possibilités d'épanouissement des habitants sont notoirement inférieures aux normes du pays ou de la ville, la situation en Pologne, en Hongrie et dans la République tchèque n'est pas aussi grave que dans certains pays de l'OCDE. En revanche, des conditions telles qu'un chômage élevé, un habitat dégradé et des équipements insuffisants affectent généralement des agglomérations entières au lieu d'être localisées dans certains quartiers. Ainsi, le chômage en Pologne est diffus sur l'ensemble du territoire national, certaines régions qui étaient autrefois des fiefs de l'industrie lourde, étant particulièrement éprouvées. Rarement envisagé comme un problème local, le chômage est considéré comme neutre, sous l'aspect spatial, dans les quartiers et les régions urbaines. D'ailleurs, jusqu'à présent on ne constate guère que les principaux indicateurs du marché du travail coïncideraient localement avec d'autres facteurs comme le nombre des familles monoparentales, un bas niveau d'instruction, une faible mobilité individuelle, etc. Ainsi, jusqu'à présent on n'a pas encore identifié de désavantages multiples dans des quartiers des villes.

Dans un climat de réformes économiques de grande envergure et sous l'influence de mécanismes induits par le marché opérant sur les marchés du logement et du travail, on peut postuler que les inégalités vont généralement croître à l'intérieur des villes au cours des prochaines années, à mesure que le marché immobilier se stratifiera davantage et que la polarisation sociale s'intensifiera. En l'absence de stratégies préventives, les villes des pays en transition pourront évoluer comme elles l'ont fait dans d'autres pays de l'OCDE. Enfin, dans beaucoup de ces pays, l'absence de données locales appropriées fait obstacle à l'apparition d'une image claire des phénomènes de dénuement.

CONCLUSION : GÉOGRAPHIE DIVERSE MAIS PROBLÈMES PARTAGÉS

A partir des descriptions qui précèdent, il est relativement aisé de dresser la liste des résultats probables de ces processus – à savoir, des caractéristiques qui, à un moment et dans un quartier donnés, révèlent une précarité en termes de ressources, d'accès, d'opportunités, de services, de désadaptation et d'exclusion sociale. Il est à souligner toutefois que ces catégories sont des agrégats – elles indiquent les risques accrus attachés à certaines catégories socio-économiques, ce qui ne signifie pas que tous les habitants les partagent. Sur la base des rapports nationaux fournis par les pays Membres et des études de cas présentés par des villes, il est possible d'établir une liste de résultats valable pour la plupart des pays de l'OCDE.

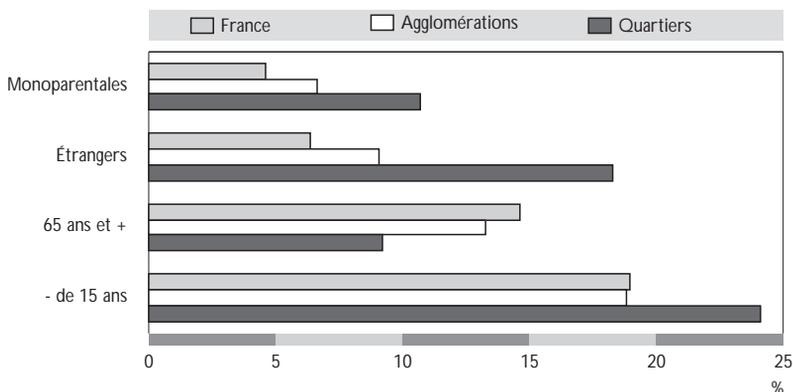
	Caractéristiques
Profil de la population	Taux élevé de rotation des occupants et de départs, en particulier chez les jeunes Profil démographique atypique
Éducation	Niveau de scolarité faible Proportion élevée de jeunes de 16-17 ans ayant quitté le système scolaire
Emploi	Chômage élevé des hommes, des jeunes, et de longue durée Problèmes d'accès à l'emploi liés à des obstacles physiques Taux d'activité économique faible
Revenu et besoins	Revenu moyen faible Part importante de la population bénéficiant de l'aide sociale Accès limité aux commerces et aux services
Conditions sociales	Niveau de criminalité et d'insécurité élevé Faible participation aux élections locales
Communications	Proportion élevée de ménages sans véhicule automobile Proportion élevée de ménages sans téléphone
Santé	Taux élevé de mortalité précoce Taux d'invalidité permanente élevé Fréquence élevée de la tuberculose et d'autres maladies évitables

En analysant les indicateurs relatifs à la démographie, à l'emploi, à la formation et au logement, on a mis en évidence, d'une part, de fortes corrélations entre les variables au sein des quartiers défavorisés, et d'autre part, des disparités systématiques entre les quartiers défavorisés et le reste de la zone urbaine pour chaque caractéristique. La situation en France (graphique 4) est présentée à titre d'exemple.

Ainsi, dans les quartiers en difficulté des villes françaises étudiées, le taux de chômage est 1.9 fois plus élevé que dans les agglomérations urbaines où ils sont situés. Par ailleurs, ces quartiers se caractérisent par une proportion plus élevée de jeunes (127 pour cent de la moyenne urbaine), une proportion moins élevée de personnes âgées (81 pour cent de la moyenne), une forte concentration de familles monoparentales (235 pour cent de la moyenne), etc.²

Les calculs effectués pour d'autres pays révèlent des disparités similaires : dans chaque cas, on constate une forte variation des indicateurs entre le quartier étudié, la zone urbaine où il se trouve et le pays dans son ensemble. Ces résultats dénotent l'existence d'un processus de polarisation sociale ou de ségrégation spatiale dans de nombreux pays. Le tableau 2 indique le rapport entre la valeur des différentes variables dans les quartiers en difficulté et leur valeur dans l'ensemble des zones urbaines, pour plusieurs pays de l'OCDE.

- ◆ Graphique 4. **Profil de la population des quartiers défavorisés en France, 1990**
 (quartiers inclus dans le programme DSQ par rapport aux moyens des agglomérations
 qui contiennent les quartiers et le pays entier)



Source : Secrétariat de l'OCDE et INSEE, *Recensement de la population, 1990*.

Tableau 4. **Disparités (exprimées sous forme de ratio) entre les quartiers défavorisés et la moyenne urbaine, pour plusieurs variables socio-économiques**

Voir annexe 1 pour les données utilisées

	Ratio des taux de chômage	Population de moins de 15 ans	Plus de 65 ans	Familles monoparentales	Population étrangère	Niveau scolaire	Logements locatifs
Canada	1.9	0.81	0.84	1.72	1.4	0.80	1.1
Finlande	1.4	0.89	0.88	1.23	1.67	0.67	2.2
France	1.9	1.27	0.81	2.35	2.11	0.52	3.8 ¹
Irlande	2.1	1.07	1.10	1.50		0.51	2.0
Espagne	1.6	1.05	1.00				1.2
Suède	1.4	1.10	0.63	1.55	2.71		1.8
Royaume-Uni	2.8	1.25	0.79	2.75		0.76	
États-Unis	1.6	1.13	1.14	2.44	1.57	0.44	1.3

1. France : les logements locatifs comprennent uniquement les HLM.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Encadré 1. La population étrangère dans les quartiers en difficulté en Suède

Dans les années 90, la coïncidence entre les quartiers d'habitation les moins agréables et les quartiers comptant dans leur population une forte proportion d'immigrés est devenue plus étroite qu'auparavant.

En 1975, l'agglomération de Stockholm comptait cinq quartiers dans lesquels la proportion d'immigrés dépassait 30 pour cent. En 1993, il y en avait quinze dans la même zone. Dans la moitié de ces quartiers, une majorité des habitants étaient nés à l'étranger. Il y a dix ans, les immigrés venaient principalement de Finlande. Dans ces quartiers, les principaux groupes d'immigrés sont maintenant des Européens du Sud ou des non-Européens. Le grand problème est qu'il y a parfois jusqu'à 80-90 nationalités représentées dans un même quartier.

Dans la même période, la proportion des hauts revenus a considérablement diminué dans ces quartiers alors qu'elle augmentait dans les quartiers riches. Globalement, cette évolution dénote un processus de polarisation dans l'agglomération de Stockholm, à l'image de la situation générale en Suède.

Population des quartiers de Stockholm aux revenus les plus bas

	1980	1985	1990	1993
Nombre d'habitants	145 334	139 174	139 950	137 048
Nombre d'immigrés	41 352	43 203	47 927	50 574
Proportion de la population de l'ensemble des quartiers peu agréables	28	31	34	37

Source : Étude entreprise par Maria Roselius, Office national suédois de la santé et de la protection sociale, déléguée auprès du Groupe de l'OCDE chargé du projet sur les quartiers défavorisés.

La diminution de la population des quartiers les moins agréables de Stockholm s'est inscrite sur la toile de fond d'une augmentation de la population dans l'ensemble de la région de Stockholm. Dans les années 80, la population a commencé à s'éclaircir dans les banlieues de l'agglomération de Stockholm tandis que sa densité augmentait dans les quartiers du centre-ville. Il est important de noter que la population immigrée a augmenté, en chiffres absolus comme en chiffres relatifs, dans tous ces quartiers peu attrayants. Cette évolution fait partie d'un processus de ségrégation et aussi du mouvement de spirale vers le bas dans lequel les foyers plus aisés quittent les quartiers peu agréables et libèrent des logements pour de nouveaux foyers avec peu de moyens; il s'agissait souvent de réfugiés, dans les années 80³.

(voir page suivante)

(suite)

Comme on l'a constaté plus haut, l'absence de données sur le revenu par habitant empêche de tirer des conclusions plus nettes sur le rapport entre nationalité et pauvreté. Les étrangers peuvent avoir de faibles revenus, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Ils peuvent aussi trouver plus facilement à se loger dans des quartiers relativement pauvres sans pour autant être pauvres eux-mêmes, ou bien ils peuvent être regroupés sous l'effet de préjugés raciaux. Ainsi, alors que les étrangers sont associés aux quartiers pauvres, la relation avec les zones de fort chômage est beaucoup plus faible. Dans les quartiers de Malmö et de Göteborg où le chômage est important, la population étrangère est beaucoup moins nombreuse que dans bien des quartiers de Stockholm où le taux de chômage est sensiblement plus bas.

Bien que les données ne sont pas tout à fait comparables d'un pays à l'autre, elles sont toutefois une bonne indication de l'intensité des disparités dans les zones urbaines dans le pays même. A la lecture de ce tableau, deux groupes de pays se détachent clairement : le premier groupe, qui comprend la France, l'Irlande, le Royaume-Uni et les États-Unis, se caractérise par une forte concentration géographique de la misère urbaine, attestée par des disparités systématiques entre les quartiers en difficulté et le reste du pays pour tous les indicateurs socio-économiques. Dans le second groupe, qui englobe le Canada, la Finlande, l'Espagne et la Suède, il existe bel et bien des zones où le chômage est comparativement élevé et le revenu comparativement faible, mais ces caractéristiques ne sont pas aussi étroitement liées aux autres signes de misère socio-économique que dans le premier groupe. (Avec une exception néanmoins : dans les pays nordiques – Finlande, Norvège et Suède –, la population étrangère des quartiers en difficulté est nettement supérieure à la moyenne.)

Malgré des différences d'intensité, on note de grandes similitudes entre les quartiers en difficulté de chaque pays sur le plan de la composition socio-démographique et du profil socio-économique. Les différences portent essentiellement sur la gravité ou le « panachage » de chaque phénomène.

MÉCANISMES ET CYCLES DE DÉCLIN

LES ORIGINES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET SPATIALES

La présence de poches de pauvreté dans les villes n'est pas un phénomène nouveau. Par le passé, elles se concentraient essentiellement dans les quartiers ouvriers, où l'existence de liens familiaux et communautaires puissants contribuait au maintien d'une certaine cohésion sociale malgré la précarité matérielle ambiante. Ces dernières années ont vu apparaître, dans plusieurs villes des pays de l'OCDE, des zones défavorisées présentant des caractères multiples et extrêmes de carences qui semblent les distinguer des autres zones. Ces zones sont frappées par une série de facteurs dont l'action conjuguée crée un engrenage du déclin : niveau scolaire médiocre, chômage élevé, logements de mauvaise qualité et taux de criminalité alarmant, entre autres caractéristiques socio-économiques.

Le problème des quartiers en difficulté revêt des facettes multiples qui sont le résultat des interactions complexes entre les facteurs économiques, sociaux et spatiaux et les conséquences imprévues de certaines politiques publiques. Ses causes sont donc à chercher dans les relations que ces dimensions nourrissent entre elles.

Sur le plan *économique*, la plupart des pays Membres font valoir la répartition inégale des revenus et l'augmentation du chômage de longue durée. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les recherches montrent : *a)* que le chômage de longue durée et l'exclusion du marché du travail se développent; et *b)* que les inégalités des salaires et des revenus s'aggravent. De plus, depuis le milieu des années 70, les améliorations cycliques de l'économie ne suffisent plus à éliminer ces tendances. Les principaux changements intervenus durant cette période sont : *a)* l'affaiblissement de la demande de main-d'œuvre, notamment de main-d'œuvre peu ou non qualifiée, et la baisse concomitante du niveau de revenu de certains groupes; *b)* une forte augmentation du chômage de longue durée ou des formes d'emploi extrêmement précaires ou intermittentes; et *c)* l'affaiblissement du « filet de sécurité » financier offert par la famille.

Sur le plan *social*, on constate que dans de nombreux pays certains groupes de population se déconnectent progressivement du reste de la société sur le plan du comportement, de l'intégration, des réseaux sociaux, des compétences et des motivations. Plusieurs « catégories » de misère socio-économique ont fait leur apparition dans la phraséologie contemporaine – certaines ont trait au revenu, comme la *pauvreté extrême* ou le *dénuement*, et d'autres au comportement telles que la *marginalité* et le concept de *classe marginale*. Dans certains pays, la dynamique de l'exclusion et de la ségrégation socio-économique est à l'œuvre depuis quelque temps déjà, tandis que dans d'autres pays Membres, elle est relativement récente. Toutefois, même dans le premier groupe, l'aggravation de l'exclusion et de la marginalisation sociales ne laisse pas d'être inquiétante.

Du point de vue spatial, la déconcentration des villes au profit de l'ensemble de la zone métropolitaine conduit à une polarisation économique et sociale des quartiers. Le développement périphérique des villes, par exemple, a réduit les incitations à réhabiliter les quartiers en difficulté. De plus, ce phénomène a donné lieu à une fragmentation des juridictions administratives, qui rend toute approche transsectorielle concertée plus difficile à mettre en œuvre. L'indifférence, voire l'hostilité des populations locales bloquent les initiatives de partage des ressources budgétaires et les investissements dans des projets visant à aider les quartiers en difficulté.

Enfin, la part prise par l'action des pouvoirs publics – politiques en matière de protection sociale, de travaux publics et de logement en particulier – dans la concentration spatiale des groupes exposés à la pauvreté doit être considérée comme un agent important et efficace. Ainsi, un infléchissement de la politique gouvernementale, par exemple un durcissement de la réglementation du zonage restreignant l'offre et l'implantation de logements à des prix abordables, ou bien une réduction des services publics et des infrastructures de transports collectifs, peut avoir, même involontairement, des conséquences négatives en rendant le quartier moins agréable à habiter, et amorcer ainsi son déclin.

Une dynamique macro-économique génératrice d'inégalités et d'exclusion économiques

Depuis une vingtaine d'années, la croissance économique est restée relativement soutenue au sein des pays de l'OCDE. Cependant, cette réussite économique n'a pas empêché l'émergence d'un niveau de chômage élevé et persistant, ni l'aggravation des inégalités de salaire. Les inégalités devant l'emploi et le revenu trouvent leur origine dans une modification profonde de la structure et du fonctionnement de l'économie et du marché du travail. Tout d'abord, la baisse du nombre d'emplois peu qualifiés a été considérable, notamment dans l'industrie manufacturière. En France, un demi-million d'emplois ont été supprimés dans ce

secteur entre 1989 et 1994, soit une baisse de plus de 10 pour cent⁴. Aux États-Unis, les emplois du secteur manufacturier représentaient 26 pour cent des emplois totaux en 1970 contre 16 pour cent en 1993. On a pu constater en moyenne une hausse du nombre d'emplois qualifiés qui n'a fait qu'accroître la polarisation sur le marché du travail et renforcer les inégalités de revenus entre les groupes socio-professionnels⁵.

Un certain nombre d'hypothèses sur les origines macro-économiques de cette évolution ont été émises, mais aucune d'entre elles n'a pu véritablement être démontrée. Trois idées semblent néanmoins émerger du débat.

- D'abord, le progrès technique aurait rendu obsolètes les compétences d'une certaine partie de la main-d'œuvre peu diplômée. Dans le secteur industriel notamment, beaucoup de travailleurs, dont la compétence reposait uniquement sur des savoir-faire pratiques accumulés grâce à l'expérience, ont été obligés de se reconvertir et ont eu du mal à retrouver un niveau de compétence équivalent. Par conséquent, ils sont souvent désavantagés sur le marché du travail.
- La mondialisation est également perçue comme une cause essentielle de la modification de la structure des emplois. Par exemple, la concurrence des pays à bas coût de main-d'œuvre a provoqué un certain nombre de délocalisations d'entreprises de l'industrie manufacturière. Bien que la plupart des économistes s'accordent à penser que cette hypothèse est très fragile ou, tout au moins, qu'elle n'explique pas l'ensemble des bouleversements que connaissent les pays de l'OCDE, il est vrai que la mondialisation a entraîné la spécialisation de la plupart des pays de l'OCDE dans la production de services et de biens à haute valeur ajoutée et nécessitant une main-d'œuvre très qualifiée.
- Enfin, une évolution de la demande pourrait également être la cause de la modification de la structure des emplois, les nouveaux besoins des agents économiques portant sur des services ou des produits dont la réalisation nécessite plus de travail qualifié en termes relatifs.

Quelles qu'en soient la ou les causes, la répartition plus inégale des revenus du travail a eu des conséquences importantes. Dans les pays où le salaire minimum est élevé et la flexibilité de la main-d'œuvre faible, le chômage structurel a atteint des niveaux records. Le chômage de longue durée a fortement augmenté et a fait apparaître un grand nombre « d'exclus du marché du travail ». Le phénomène de *non-emploi* – par opposition au chômage, qui implique la recherche active d'un emploi – est également devenu plus répandu. Dans d'autres pays, les ajustements structurels ont plutôt été absorbés par le biais d'une augmentation des inégalités salariales. De plus, l'accroissement de la flexibilité sur le marché du travail, notamment pour la main-d'œuvre la moins qualifiée, a entraîné plus

d'incertitude et plus d'irrégularité dans l'emploi et, partant, une baisse globale du revenu des ménages. C'est alors le phénomène des « travailleurs pauvres » qui est apparu.

Cette évolution dans la distribution des revenus du travail a eu des répercussions sur les taux de pauvreté. Au cours des quinze dernières années, le taux de pauvreté relative avant transferts sociaux a en effet augmenté dans la quasi-totalité des pays Membres de l'OCDE. Selon la manière dont les systèmes de sécurité sociale ont été ajustés pour faire face à la demande croissante, cette augmentation a eu un impact sur le taux de pauvreté relative *après* transferts ou sur les dépenses sociales.

Tableau 5. **Les taux de pauvreté relative globale avant et après transferts sociaux dans quelques pays de l'OCDE**

Pourcentage de personnes sous un seuil de pauvreté défini à 50 % du revenu moyen

	Années	Avant transferts	Après transferts
Australie	1981	24.0	14.4
	1989	27.0	16.1
Belgique	1985	33.6	5.8
	1992	34.5	5.5
France	1979	35.9	13.2
	1984	38.4	11.9
Allemagne	1978	24.5	8.2
	1983	26.2	8.0
Suède	1975	30.4	5.2
	1992	43.3	6.0
Royaume-Uni	1974	20.1	11.4
	1986	37.2	13.0
États-Unis	1974	26.2	18.8
	1991	31.6	22.7

Source : OCDE, 1996b.

Au vu de ce tableau, « l'effort social », c'est-à-dire la part des besoins supplémentaires qui est satisfaite par un accroissement des dépenses sociales ou de l'efficacité des transferts au profit des plus nécessiteux, est très variable parmi les pays de l'OCDE. Plusieurs pays Membres sont parvenus à maîtriser le problème de l'augmentation de la pauvreté par le biais de leur système de protection sociale. Les travaux de l'OCDE montrent qu'en Belgique et en Suède, par

exemple, plus de 80 pour cent des individus échappent à la pauvreté grâce aux transferts. Parmi les autres pays participants, seuls le Canada, l'Australie et les États-Unis enregistrent des taux de couverture inférieurs à 50 pour cent.

Parallèlement, la structure de la pauvreté s'est profondément modifiée, reflétant l'évolution marquée de la composition des ménages et des familles. La question est maintenant de savoir si la structure existante, qui privilégie l'allègement de la pauvreté parmi les personnes âgées, est de nature à répondre aux besoins croissants des autres groupes de la société.

Évolution socio-démographique et modification des structures familiales

La structure de la pauvreté s'est modifiée sous l'effet des pressions démographiques et de l'évolution de l'organisation des ménages. Au Canada, en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le taux de pauvreté relative parmi les personnes âgées de plus de 65 ans a sensiblement reculé grâce à des programmes sociaux plus généreux. Mais parmi les enfants, les jeunes, les couples avec enfants et les femmes seules avec enfants, ce taux a augmenté (parfois fortement). C'est ainsi que selon des recherches récentes de l'OCDE, le taux de pauvreté infantile a augmenté dans la plupart des pays concernés par l'enquête LIS, avec une progression particulièrement frappante pour l'Irlande, le Royaume-Uni et les États-Unis⁶.

Tableau 6. **Taux de pauvreté infantile dans plusieurs pays de l'OCDE**

Pourcentage de personnes sous un seuil de pauvreté défini à 50 % de la moyenne du revenu

	Ensemble	Enfants
Canada	13.8	18.1
France	11.9	13.1
Irlande	19.8	26.0
Espagne	15.7	16.5
Suède	6.0	3.1
Royaume-Uni	13.0	17.4
États-Unis	22.6	30.3

Source : OCDE, 1996.

Les familles monoparentales sont particulièrement exposées à la pauvreté, mais les taux ont également augmenté parmi les familles biparentales jeunes. Compte tenu de la forte progression du chômage depuis 1980, les familles sans emploi constituent désormais un nouveau groupe à risque. De plus, les travaux

de l'OCDE confirment l'accroissement de la pauvreté parmi les ménages dont le chef est âgé de 16 à 24 ans. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de foyers d'une personne (ne constituant pas une famille), et relativement aisés, a lui aussi contribué au creusement des inégalités de revenu des ménages par type de ménage.

Le contexte socio-culturel, et notamment le déclin de la famille traditionnelle, a renforcé la tendance macro-économique génératrice d'inégalités et accru les risques d'exclusion. L'augmentation du nombre de divorces, de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de personnes sans domicile et autres suggère que les structures de soutien familial sont en recul et que le risque d'isolement social croît.

Les réseaux de solidarité non familiaux se sont également affaiblis à mesure que la thèse de la responsabilité individuelle face à la pauvreté et l'exclusion a trouvé un écho croissant au sein de la population. La forme actuelle de l'État-Providence est en partie responsable de cette évolution culturelle. En effet, dans tous les pays de l'OCDE à l'exception des pays d'Europe du Sud, un système de redistribution national et sectoriel a largement remplacé les anciens mécanismes de solidarité locaux et familiaux. Désormais, la population se sent déchargée de toute responsabilité en matière de redistribution et de soutien, l'État s'étant de lui-même défini comme l'acteur principal de la solidarité.

Les débats récents sur l'émergence d'une « classe marginale » donnent à penser que les régimes de protection sociale existants ne sont pas adaptés à l'ensemble des citoyens et qu'en marge de l'aide de l'État, il existe peu d'autres « filets de sécurité. »

En dernière analyse, la santé de l'économie nationale est un facteur très important pour résoudre le problème des quartiers en difficulté. Une économie florissante ne résorbera pas automatiquement les difficultés mais pourra les atténuer. En revanche, si l'économie est dans le marasme ou en déclin, les problèmes seront d'autant plus difficiles à résoudre et plus coûteux. Faute de dynamisme de l'économie nationale, les initiatives locales n'auront donc qu'un succès limité.

Le changement environnemental, urbain et architectural comme source du « malaise » urbain

Au cours de ce siècle, les villes de l'OCDE ont été transformées sous l'effet de nouvelles conceptions urbanistiques et architecturales. Réagissant contre les valeurs traditionnelles, les architectes modernistes ont remodelé les villes pour les adapter aux besoins de l'économie moderne, pour y faciliter l'intégration de nouvelles technologies et pour créer une architecture en adéquation avec les aspirations de l'homme moderne. Cependant, l'application restrictive des

concepts utilitaristes et rationnels de l'urbanisme a donné naissance à des villes congestionnées, polluées et bruyantes, où les logements sont inattractifs et à des prix inabordables, et dont les infrastructures de services publics sont inadaptées. Les répercussions psychologiques et sociologiques de ce style d'urbanisme sur les individus n'ont pas été prises en compte, et l'on a surestimé la capacité des environnements urbanisés à engendrer stabilité et bien-être.

L'urbanisme moderne a le mérite d'avoir fait disparaître de la plupart des villes de l'OCDE les taudis hérités de l'industrialisation et de l'urbanisation du siècle dernier – un succès que l'on a trop tendance à oublier. Cependant, la plupart des modernistes étaient insensibles aux spécificités géographiques, historiques et sociales de chaque lieu. En conséquence, ils ont souvent contribué à la destruction de communautés urbaines viables et créé des quartiers de logements résidentiels néo-fonctionnels qui, aujourd'hui, sont sources de nombreux problèmes pour les décideurs des pays de l'OCDE.

Afin de réduire les coûts de construction, on a érigé à la périphérie des villes de grands ensembles d'habitation regroupant souvent des unités standardisées et de même superficie. L'une des conséquences imprévues en a été que les familles de taille réduite (souvent monoparentales) et les familles plus nombreuses avec plusieurs enfants, celles dont les risques d'appauvrissement sont plus élevés, ont été séparées d'avec les familles de taille moyenne, plus stabilisées et à revenus plus élevés. En outre, dans ces nouveaux quartiers de banlieue, les équipements collectifs et commerciaux tels les centres commerciaux faisaient souvent défaut. Au-delà des inconvénients quotidiens créés par une telle situation, il en a résulté une base d'emplois réduite qui a rendu la collectivité plus vulnérable aux retournements de la situation économique⁷.

L'urbanisme moderne est également né des réalités du marché immobilier de l'époque. Les autorités nationales et locales détenaient de très nombreux terrains, et il paraissait logique de construire autant d'unités de logement que possible sur chaque parcelle à une époque de pression démographique et migratoire. Mais les terrains publics étaient également utilisés à d'autres fins – pour les infrastructures de transport par exemple. C'est pourquoi de nombreuses réalisations publiques d'après-guerre joutent des voies de chemin de fer, des autoroutes, des usines d'entreprises nationalisées, des canaux, etc., ce qui a inévitablement affecté l'intégrité globale et « l'habitabilité » des quartiers.

A mesure que la population urbaine a augmenté, l'environnement des villes s'est sérieusement dégradé. La pollution et le bruit, largement imputables à l'accroissement de la demande de transports individuels et collectifs (elle-même liée aux pratiques de zonage, à l'étalement des villes et à la croissance démographique) sont devenus de véritables fléaux dans de nombreuses villes des pays de l'OCDE. La différenciation des zones résidentielles fondée sur la qualité de l'environnement n'a fait que favoriser la ségrégation sociale.

Le fait que, dans de nombreuses villes, les différents groupes sociaux ne se côtoient guère est l'une des conséquences de ce processus :

Les fondements politiques de cette ghettoïsation sociale s'inscrivent dans « un courant souterrain discret qui fait de l'invisibilité une caractéristique fondamentale de l'inégalité moderne. » (Elisabeth Wilson). Au mieux, les projets urbains fondés sur la notion de spectacle (chantiers prestigieux, festivals, expositions, espaces commerciaux « à thème » et vastes projets de réhabilitation), théoriquement fédérateurs, ne produisent généralement qu'une illusion temporaire d'homogénéité urbaine et un sentiment populiste d'appropriation de l'espace⁸.

De fait, la perte de « mixité sociale » observée dans les villes est devenue l'un des thèmes majeurs du débat sur la forme et la fonction urbaines. D'ores et déjà, elle a donné lieu à de nouvelles théories sur le choix de l'emplacement des logements financés par les pouvoirs publics et, plus généralement, sur la manière dont on peut préserver la diversité socio-économique des zones urbaines.

LE PHÉNOMÈNE DE CONCENTRATION

D'après le modèle néoclassique, les problèmes de chômage et de pauvreté touchent l'espace de manière homogène, sauf lorsqu'un événement détruit conjoncturellement cet équilibre. Une vague de chômage peut frapper une ville ou un quartier à cause de la fermeture d'une grande entreprise locale ou de changements sur le marché mondial en ce qui concerne un produit en particulier. Cependant, en théorie, le déséquilibre causé par cette situation n'est que de courte durée, car des mécanismes « d'ajustement automatique » viennent progressivement rétablir l'équilibre.

Ces tendances centralisatrices sont le résultat sur le marché du travail de processus qui présupposent que les capitaux et la main-d'œuvre sont mobiles et que les entreprises s'efforcent de minimiser leurs coûts. Tout d'abord, les chômeurs migrent vers les régions où ils ont le plus de chances de trouver un emploi. Ensuite, les entreprises se déplacent vers les zones où l'offre de main-d'œuvre est importante (et donc les salaires bas), un critère auquel répondent normalement les régions à chômage élevé. C'est la combinaison de ces deux mécanismes – mobilité des entreprises et mobilité des demandeurs d'emploi – qui assure l'équilibre spatial dans le temps.

En réalité cependant, les problèmes de chômage et de pauvreté ne sont pas répartis de manière homogène. De grandes disparités de revenus et de taux de chômage existent entre les régions, entre les villes et, ce qui est important, entre les quartiers d'une ville.

Les informations qualitatives et quantitatives recueillies dans le cadre de ce projet laissent fortement supposer que le processus de ségrégation et de polarisation sur la base du revenu et de l'emploi est généralisé au sein de l'OCDE. En

outre, les analyses effectuées par le Secrétariat et les rapports fournis par les pays Membres indiquent sans ambiguïté que ces inégalités se sont creusées depuis le début des années 80.

L'analyse de l'évolution de la distribution des revenus dans les zones urbaines des États-Unis donne une indication du creusement des écarts de revenu entre les zones riches et les zones pauvres. En termes relatifs, les revenus par habitant dans les zones défavorisées sont passés de plus de 50 pour cent à moins de 40 pour cent de la moyenne urbaine.

Tableau 7. **Indicateur de revenu par habitant dans les zones défavorisées en 1980 puis les mêmes zones en 1990, en proportion de la moyenne urbaine, États-Unis**

Revenu moyen par habitant dans les zones défavorisées, en proportion de la moyenne urbaine	
1980	1990
52 %	38 %

Note : Sont dites pauvres les zones dans lesquelles le revenu moyen par habitant est inférieur à 50 % du revenu urbain moyen.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Ces résultats suggèrent que l'échelle des revenus dans les quartiers urbains s'est « ouverte » entre 1980 et 1990. Durant cette période, le nombre de personnes vivant dans des zones à forte concentration de pauvreté a presque doublé. Ainsi, les zones qui étaient pauvres en 1980 sont devenues relativement plus pauvres en une décennie tandis qu'un grand nombre de zones sont devenues « pauvres » par rapport à la moyenne.

En Australie, des auteurs ont étudié l'évolution des niveaux de revenus de certains quartiers sur une période de 15 ans, de 1976 à 1990⁹. Leurs résultats confirment sans ambiguïté l'accroissement des inégalités dans les zones urbaines et le creusement des écarts entre les zones à faible revenu et le reste. Par exemple, le rapport du revenu moyen des ménages des cinq centiles inférieurs sur celui des cinq centiles supérieurs des zones de recensement est tombé de 60.4 pour cent en 1976 à 37.9 pour cent en 1981.

Les mécanismes d'ajustement automatiques inhérents à la théorie économique néoclassique ne fonctionnent pas parfaitement pour les segments les plus pauvres de la société. Il semblerait que cela soit dû à plusieurs facteurs : obstacles structurels à la mobilité de la main-d'œuvre, facteurs exogènes influençant les décisions de localisation des entreprises et imperfections du marché du logement.

Les limites de l'ajustement automatique sur le marché du travail

Le choix du lieu de résidence dans une zone urbaine est largement fonction du revenu. Les ménages disposant des plus hauts revenus peuvent choisir les quartiers les plus agréables, alors que les plus pauvres doivent se concentrer dans les quartiers où les logements sont les moins chers, ou bien dans ceux où sont situés les logements sociaux. Par le passé, les habitations des ouvriers peu qualifiés étaient concentrées autour des usines. Aujourd'hui, les commentateurs sont de plus en plus nombreux à parler de décalage spatial, au sens où les emplois peu qualifiés sont géographiquement distants des zones où vivent les travailleurs peu qualifiés. Le dernier rapport américain *State of the Cities* note qu'au début des années 90, « 87 pour cent des nouveaux emplois peu rémunérés et peu qualifiés du secteur des services et du commerce de détail étaient créés dans les banlieues »¹⁰.

De plus, dans de nombreuses villes, ce décalage spatial se double d'un *décalage de compétences* : les entreprises de services financiers et commerciaux implantées dans les quartiers d'affaires du centre exigent des compétences que ne possèdent pas les riverains. Au Royaume-Uni, par exemple, nombre des habitants des quartiers en difficulté (notamment en centre-ville) n'ont pas les compétences requises par les nouvelles activités économiques qui s'y développent. Ces quartiers se caractérisent donc par la coexistence de centres d'activité intense et d'un taux de chômage très élevé.

Le biais structurel qui favorise l'apparition de poches de chômage dans certains quartiers a quatre causes essentielles :

- ouverture du marché de travail local;
- mobilité individuelle réduite;
- manque d'attrait pour les entreprises;
- mécanismes « normaux » du marché du logement;
- processus « anormaux » sur les marchés du logement et du travail (discrimination).

Les recherches effectuées sur les marchés locaux du travail londoniens suggèrent que dans les zones où plus de 25 pour cent de la main-d'œuvre vient de l'extérieur, la création d'emplois cesse d'avoir un impact mesurable sur le chômage local au bout de 12 mois. Il existe encore des entreprises visant les marchés nationaux et mondiaux dont la compétitivité dépend surtout du coût de la main-d'œuvre, mais les secteurs dont elles relèvent sont en déclin dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour un nombre croissant d'entreprises, notamment dans les secteurs à forte valeur ajoutée, il ne suffit pas de trouver de la main-d'œuvre : encore faut-il qu'elle ait les compétences adéquates. Compte tenu des facilités de déplacement qu'offre l'automobile, même les entreprises implantées dans des quartiers pauvres peuvent recruter au-delà des quartiers voisins.

Ainsi, pour mettre fin aux déséquilibres localisés, la meilleure méthode d'ajustement au niveau du marché du travail pourrait consister à modifier les schémas de déplacement entre le domicile et le travail. Une partie de la contradiction des quartiers en difficulté tient au fait que leurs populations ont une mobilité personnelle réduite, alors même qu'elles vivent dans un marché du travail métropolitain ou même régional. Le niveau général de la mobilité personnelle étant élevé, les marchés du travail locaux ont tendance à être englobés dans des unités plus grandes. Cette combinaison de facteurs explique pourquoi les emplois créés dans les zones défavorisées sont occupés par des personnes vivant à l'extérieur de ces zones, et pourquoi les emplois créés hors des quartiers en difficulté ne sont pas forcément occupés par des habitants desdits quartiers¹¹.

La mobilité des personnes les plus défavorisées peut être entravée par le coût des transports individuels et collectifs. L'indicateur le plus révélateur du manque de mobilité individuelle est l'absence de véhicule automobile particulier. En France, 30 pour cent des habitants des quartiers prioritaires¹² n'ont pas accès à un véhicule automobile, contre seulement 22.5 pour cent pour la population dans son ensemble. On observe un phénomène très similaire en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Au Royaume-Uni, des chercheurs s'efforcent actuellement de déterminer dans quelle mesure l'absence de moyen de transport individuel aggrave le risque de chômage (en réduisant la mobilité) et dans quelle mesure l'absence de véhicule est liée à un revenu insuffisant, qui résulte lui-même souvent d'une situation de chômage.

Sur le marché du travail, il existe en outre des problèmes d'asymétrie d'information liés à l'éloignement. Les individus ont en effet une connaissance d'autant plus faible des opportunités d'embauche qu'ils habitent loin. Même si certaines agences pour l'emploi utilisent des moyens informatiques qui leur permettent de détecter un grand nombre d'offres d'emploi sur le marché du travail national, il est évident que les informations restent incomplètes. Le simple fait de rechercher un emploi oblige l'individu à se déplacer, ce qui peut s'avérer difficile en l'absence de moyens de transport adaptés et bon marché. Par conséquent, la mobilité réelle des individus dépend fortement du revenu, mais doit aussi être distinguée de la mobilité potentielle¹³.

Tous les pays de l'OCDE sont touchés, à des degrés divers, par la restructuration des entreprises, qui prend notamment la forme d'une délocalisation des activités. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'un processus neutre – les pays, les régions et les villes rivalisent pour attirer les investissements en faisant valoir leurs avantages comparatifs respectifs. Dans la mesure où nombre de leurs actifs ne sont pas immédiatement apparents, les quartiers en difficulté sont désavantagés. Les problèmes des centre-villes – embouteillages, manque de terrains utilisables, loyers et prix élevés, criminalité et insécurité, codes de construction

et zonage restrictifs – exercent un effet dissuasif et renforcent l’attrait des terrains situés à l’extérieur des villes, dans des parcs industriels spécialement conçus. En outre, la main-d’œuvre qualifiée que recherchent ces entreprises vit de plus en plus souvent en banlieue, et non plus en centre-ville. L’exode des entreprises hors de leurs zones d’implantation traditionnelles grève les recettes des administrations locales qui sont alors obligées de relever l’impôt sur les sociétés pour faire face à l’insuffisance et/ou à la diminution des services sociaux et aux entreprises. Ainsi, dans le contexte de la métropole, les avantages théoriques qu’il y a à s’installer dans des zones où la main-d’œuvre est abondante et les transports de bonne qualité et qui, de manière générale, présentent des avantages comparatifs « urbains » (proximité, interactions nombreuses, réseaux, etc.) sont souvent largement contrebalancés par d’autres coûts, induits par les conditions sociales et spatiales de ces quartiers et exacerbés par les cadres juridique et de la politique publique.

En marge des problèmes de mobilité réduite et de délocalisation des activités économiques, il est possible que les différences de taux de chômage entre quartiers s’expliquent non pas par une répartition inégale des offres d’emploi au sein de la zone métropolitaine, mais plutôt par le fait que les personnes les plus exposées au chômage sont obligées de vivre dans certaines zones pour des raisons économiques. Dans de nombreux pays, le boom du marché du logement social a été provoqué par la crise extrême du logement au lendemain de la guerre. Depuis cette époque, néanmoins, le marché des logements privés s’est développé et adapté aux besoins des familles à revenu moyen à faible. Ainsi, après avoir habité un logement social dans un premier temps, nombre d’entre elles peuvent ensuite s’installer dans une maison indépendante. Les familles qui restent dans un logement social sont en général les moins compétitives sur le marché du travail actuel, et donc les plus susceptibles de connaître le chômage. Sous l’effet de la distribution et de la redistribution du revenu des ménages, le marché du logement apparaît donc comme un déterminant essentiel de la concentration.

De plus, d’aucuns affirment que pour les propriétaires, le fait de vivre dans un quartier à revenu moyen plus élevé, présentant des caractéristiques socio-économiques et ethniques particulières (où la criminalité est plus faible, etc.) se paie. A mesure que les inégalités de revenus augmentent, le fossé entre les logements accessibles aux pauvres et les logements accessibles aux moins pauvres se creuse à son tour. De ce fait, les groupes à faible revenu (dont font partie les chômeurs) se trouvent cantonnés dans certains quartiers.

Enfin, la mobilité est influencée par des critères ethniques et raciaux. La discrimination sur les marchés du travail et du logement est telle que les membres des minorités ethniques et raciales sont exclus de certains quartiers, quel

que soit leur revenu. Par exemple, d'après un rapport de la présidence des États-Unis (1995, pp. 12-13) :

Les Afro-américains et les Hispaniques à la recherche d'un logement qui s'adressent à des agents immobiliers ou à des agences de location pour s'enquérir de logements au sujet desquels une annonce est parue dans la presse, sont confrontés à la discrimination dans près de 50 pour cent des cas. Selon des témoignages récents, les demandeurs d'emploi appartenant à une minorité ethnique sont également victimes d'une discrimination sur les marchés urbains de l'emploi. Les jeunes noirs sollicitant un emploi à un niveau débutant à Washington et à Chicago sont moins bien traités que les blancs possédant des qualifications comparables dans 20 pour cent des cas, et les demandeurs d'emploi hispaniques à Chicago et San Diego sont moins bien traités que les blancs de niveau comparable dans 31 pour cent des cas¹⁴.

La discrimination sur le marché du travail limite directement l'accès à l'emploi des minorités, qui vivent pour la plupart en centre-ville. De surcroît, leur accès à l'emploi se trouve indirectement limité par la discrimination sur le marché du logement, qui les empêche d'habiter en banlieue, à proximité des emplois disponibles.

Quartiers en « crise de transition » et transition vers une « crise structurelle »

En raison des limites à l'autorégulation de l'économie, il existe donc une première catégorie de villes ou de quartiers défavorisés particulièrement touchés par le chômage et la pauvreté. Les zones urbaines considérées ici ont en fait à répondre à un ajustement structurel économique, qui, pour diverses raisons, ne peut se résoudre par la mobilité des personnes ou des entreprises.

Il existe principalement deux types de crise de transition, qui doivent être distingués à des fins d'action publique. Dans le premier cas, un ou plusieurs quartiers spécifiques d'une zone métropolitaine traversent des difficultés à cause, par exemple, de la fermeture d'une usine locale. Dans le second cas de figure, c'est une grande partie de l'économie de la métropole ou de la région qui est touchée, en raison du déclin d'un secteur d'activité entier. Dans le premier cas, la transition économique frappe durement certains quartiers mais n'affecte pas l'économie urbaine dans son ensemble, puisque plusieurs secteurs restent dynamiques. Lorsque la transition économique touche un plus grand pan de l'économie, les efforts de réaménagement doivent être doublés de politiques de reconstruction/réorientation économique au niveau métropolitain.

Au lendemain de la guerre, différents groupes ethniques ont cohabité dans une bonne partie du centre sud de Los Angeles, où régnaient une activité intense et un niveau d'emploi élevé. Le déclin accentué du quartier s'est amorcé dans les années 70, lorsque le secteur manufacturier s'est contracté, entraînant des ferme-

tures d'usines, des délocalisations et un taux de chômage élevé, suivi par un mouvement d'exode des citoyens (les blancs dans un premier temps et plus tard les Afro-américains de la classe moyenne) qui, en s'accélégrant, a rapidement dégradé le tissu économique et social de ces quartiers¹⁵.

L'exemple de Los Angeles montre comment un quartier passe d'une situation de stabilité à une situation de « crise de transition », puis de « crise structurelle ». Lorsque ce dernier stade est atteint, le creusement des inégalités en termes de revenu et d'emploi – qui caractérisait la période de transition – s'accompagne d'une baisse du niveau scolaire, d'une augmentation du taux de divorce et du nombre d'adolescents avec enfants, de l'émergence de la criminalité et de la violence urbaine, du développement de l'économie informelle, et d'une attitude de pessimisme/passivité chez certains habitants. Le quartier et sa population acquièrent une réputation qui accentue leur isolement et leur exclusion. Ici, les mécanismes de polarisation sont encore plus profonds. Le problème acquiert une troisième dimension : il n'est plus seulement économique-spatial, mais également social.

Les causes de la transformation des quartiers

Le point de départ de ce processus est difficile à repérer. Souvent, il est fondamentalement économique – changement du niveau de revenu et changement de la situation sur le marché du travail, dépendance accrue des transferts sociaux etc. Néanmoins, d'autres facteurs « exogènes » jouent également un rôle important. Par exemple, des changements survenant dans la politique des pouvoirs publics, comme un durcissement de la réglementation du zonage qui réduit l'offre et l'implantation de logements à des prix abordables, les politiques en matière de logements sociaux, les programmes de rénovation urbaine et les mesures ayant pour effet de réduire les services publics et les infrastructures de transports collectifs, peuvent rendre un quartier infiniment moins attrayant pour y habiter. Lorsque les acteurs locaux – en particulier les propriétaires, les hommes d'affaires, les entrepreneurs potentiels, les assureurs, les banquiers et les fonctionnaires locaux – se rendent compte qu'un processus de ce genre est en train de s'amorcer, ils réagissent pour protéger les investissements et minimiser les risques, et beaucoup choisissent de s'installer ailleurs.

Facteurs économiques :

- changement des revenus réels et du coût relatif du logement ;
- délocalisation des investissements des entreprises et des emplois ;
- croissance du chômage, notamment du chômage chez les hommes, les jeunes et de longue durée ; **plus**

Influences exogènes

telles que :

Interventions des pouvoirs publics :

- modification des réglementations sur l'occupation des sols ;
- modifications dans la fourniture de services publics et les infrastructures de transports collectifs ;
- emplacement des logements financés par les pouvoirs publics (et politique en matière de construction de logements par le secteur privé).

Atmosphère des quartiers :

- augmentation du taux de criminalité et du niveau d'insécurité ;
- dégradation physique du cadre bâti et multiplication des actes de vandalisme ;
- déclin de l'esprit communautaire/du moral des habitants et baisse de la participation civique.

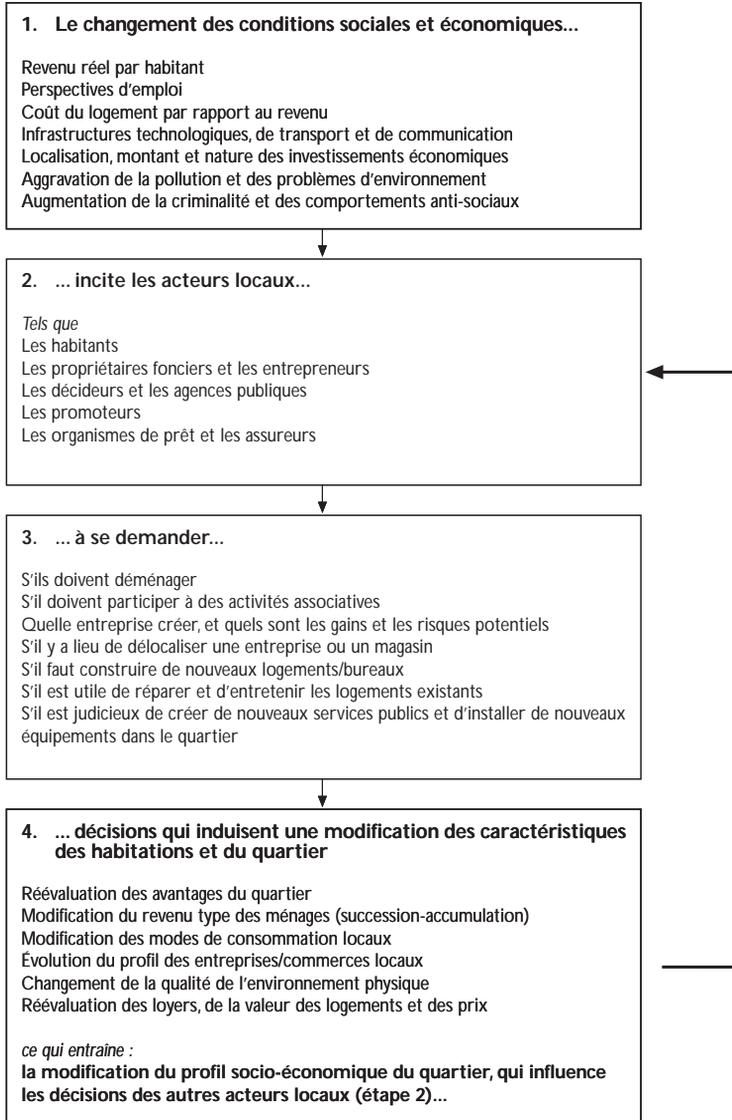
Prévisions, impressions

- mise à l'index par les compagnies d'assurance ;
- perception d'une baisse du taux de rentabilité futur des investissements.

A partir de ces éléments catalyseurs, nous pouvons cerner les contours d'un mécanisme simple qui illustre le processus général. Il est important de noter que les *impressions* comme les *faits objectifs* ont une incidence déterminante sur les décisions des habitants et des chefs d'entreprise locaux, des pouvoirs publics et des autres acteurs des secteurs public et privé. A cet égard, la discrimination à l'encontre de minorités raciales ou ethniques jointe à certaines tendances à l'autoségrégation peuvent jouer un rôle, orientant ou circonscrivant les choix des acteurs locaux. Le déclin d'un quartier relève parfois plus de l'impression que de la réalité. Mais pour les investisseurs, les propriétaires d'un logement, les chefs d'entreprise et les fonctionnaires, la nécessité de protéger les investissements réalisés impose d'être attentif aussi bien à l'évolution de la réputation d'un quartier qu'au changement des conditions de vie ou de l'environnement réels.

Ce modèle de base met en évidence les interactions entre, d'une part, les individus qui peuvent choisir où vivre, où investir, etc., et d'autre part, ceux dont les choix sont plus limités, généralement pour des raisons de revenu. A l'instar de chaque ville et de chaque région, tous les quartiers d'une ville présentent des avantages et des inconvénients. Lorsque les avantages perdent de leur valeur ou qu'ils ne font plus le poids devant les inconvénients, les personnes qui ont la possibilité de choisir déménagent. A mesure que les logements sont transmis à des résidents aux revenus de plus en plus bas et appartenant à un segment de plus en plus restreint de la population, les niveaux de concentration augmentent.

◆ Graphique 5. *Mécanismes pour lesquels les quartiers évoluent dans le temps*



Source : OCDE.

LA SPIRALE DESCENDANTE

De telles ségrégations ou concentrations spatiales entraînent de nombreuses répercussions cruciales : 1) une plus grande difficulté pour trouver les compétences dont a besoin le marché du travail que dans les zones isolées ou non concentrées, 2) un effet de stigmatisation, les intéressés n'étant plus susceptibles d'être recrutés *du fait même* qu'ils viennent de telle ou telle zone, 3) une tendance, par rapport aux emplois, à l'isolement spatial des actifs ayant effectivement certaines compétences, 4) une tendance pour le quartier à présenter des externalités négatives qui bloquent l'investissement dans des emplois, 5) une tendance à attirer les migrants les moins bien dotés – venus d'autres villes, d'autres parties de la ville, de zones rurales ou d'autres pays et 6) une domination de l'économie informelle, ce qui implique qu'une grande partie de l'activité entrepreneuriale n'est pas déclarée.

Les interactions entre l'économique, le social et le spatial déclenchent un processus dynamique, cumulatif et pernicieux. La concentration dans l'espace d'importants problèmes socio-économiques donne naissance à une spirale descendante qui bloque le quartier dans un « équilibre bas », et entraîne dans son sillage tout une série d'effets de quartier, que l'on peut définir comme les désavantages supplémentaires dont souffrent les individus du fait de leur lieu de résidence.

L'influence de l'environnement physique – la dégradation physique

Le type, la taille, le mode d'occupation, les matériaux, les caractéristiques architecturales et l'organisation des logements conditionnent l'environnement physique et contribuent à faire apparaître ou à prévenir certains phénomènes qui affectent le bien-être des habitants. A de nombreux égards, les caractéristiques physiques d'un logement sont aussi importantes que son emplacement géographique. Dans tous les pays Membres, on établit une distinction majeure entre les « cités » ou grands ensembles et les autres types de logement, ainsi qu'entre les logements sociaux et les logements du secteur privé. Dans de nombreux pays, cités et logements sociaux se confondent plus ou moins. Pour la plupart, les logements sociaux y ont été construits entre 1955 et 1975, sous la forme de gigantesques cités d'immeubles en béton. Ce phénomène est particulièrement frappant dans des pays tels que la France et le Royaume-Uni, mais il touche la plupart des pays de l'OCDE.

Parmi les caractéristiques des quartiers en difficulté les plus fréquemment citées, on trouve le fait que les logements y sont majoritairement locatifs, et que la plupart des locations sont des logements sociaux. Cela ne signifie pas nécessairement que les logements soient de piètre qualité. En termes d'équipements et de taille, la plupart des logements sociaux des pays de l'OCDE sont de relativement bonne qualité, même si les logements privés sont plus grands et mieux équipés. Par conséquent, la question du logement renvoie à des aspects

moins tangibles que la simple absence de confort de base. Il peut s'agir de mécanismes qui provoquent la concentration des groupes vulnérables dans certains quartiers de logements sociaux, ou encore de questions de propriété, d'entretien, de civisme, etc.

Les graves défauts de conception dont pâtissent de nombreux logements sociaux modernes sont apparus relativement peu de temps après leur construction. Ce qui n'avait pas été anticipé – et dont on n'a pris conscience que très récemment –, c'est l'effet potentiel de ces erreurs architecturales, combinées au manque d'entretien et à des méthodes de gestion impersonnelles, sur la viabilité des quartiers dans leur ensemble.

Pour de nombreuses personnes qui vivaient auparavant dans des logements exigus et de mauvaise qualité datant du XIX^e siècle, le fait d'emménager dans une habitation neuve et beaucoup plus moderne a été vécu comme un soulagement. L'aménagement intérieur des nouveaux appartements était généralement considéré comme nettement supérieur à celui des précédents. En revanche, il est difficile d'en dire autant de l'extérieur. Tout d'abord, l'entretien des immeubles modernes s'est avéré beaucoup plus contraignant que prévu. Malgré son faible coût et ses nombreuses possibilités d'utilisation, le béton armé ne s'est pas imposé comme un matériau de construction miracle, et des défauts structurels sont rapidement apparus sur les bâtiments. De plus, l'architecture s'est souvent révélée mal adaptée aux rigueurs des hivers septentrionaux. Les toits plats, dépourvus de gouttière, ont causé maints dégâts des eaux. Compte tenu du nombre important et du style inhabituel des nouveaux immeubles, les réparations et l'entretien sont devenus difficiles et coûteux. Le béton, qui était blanc ou gris pâle à l'origine, s'est vite sali de traînées noires et de traces de rouille¹⁶.

L'augmentation du coût de l'entretien s'est accompagnée d'un espacement des travaux de réparation. Selon la structure de propriété des immeubles, cette situation pouvait entraîner deux types de conséquences : soit les loyers augmentaient, soit l'organisme de logement/le propriétaire déposait le bilan. L'une ou l'autre de ces options entraînait inévitablement une spirale infernale de déclin. En effet, l'augmentation des loyers provoquait le départ des habitants les plus aisés, tandis qu'une dégradation de la situation financière de l'organisme de logement/du propriétaire portait encore un peu plus préjudice à l'entretien et aux réparations.

Cette gestion hasardeuse et la raréfaction des opérations d'entretien n'ont guère incité les habitants à se montrer respectueux de l'environnement. Les actes de vandalisme se sont multipliés et les murs ont été couverts de graffiti. En raison de la dégradation accélérée des façades des bâtiments, la réputation de ces quartiers a encore empiré aux yeux des non-résidents, les factures de réparation se sont alourdies et la fréquence des travaux de réparation a encore diminué.

De plus, à mesure que les tensions sociales se sont exacerbées, d'autres défauts de conception sont devenus apparents. Ainsi, loin de donner une impression d'espace et d'ouverture, les jardins publics se sont transformés en terrains vagues et ont accentué la sensation d'isolement des quartiers. Les allées piétonnières, censées rappeler à de nombreux habitants les quartiers de centre-ville dont ils étaient issus, sont devenues le théâtre de toutes sortes d'activités délictueuses. Quant aux passerelles et autres passages souterrains qui franchissent les autoroutes et les voies de chemin de fer pour relier ces quartiers au reste de la ville, ils sont devenus trop dangereux, ce qui renforce une fois encore l'isolement des habitants.

L'influence de l'environnement social : les « effets de quartier »

L'idée selon laquelle l'environnement social peut exacerber les problèmes socio-économiques des quartiers en difficulté est maintenant largement acceptée. Au cours des vingt dernières années, nombre d'études sociologiques et économiques ont été consacrées à ce sujet, notamment aux États-Unis, mais de plus en plus aussi en Europe, en Australie et au Canada. Les chercheurs se sont principalement intéressés : 1) au rôle de la culture (valeurs, attitudes et comportements partagés) dans la persistance de la dépendance et de la pauvreté ; 2) à l'influence de la structure et de l'organisation familiales et des modes d'éducation des enfants sur l'apparition et la reproduction de pathologies sociales ; et 3) à l'influence de l'écologie ou de l'environnement sur le comportement¹⁷.

Le processus de transmission des attitudes ou comportements entre les individus, entre les générations, et entre les quartiers a donné lieu à plusieurs théories. Nous pouvons citer, entre autres :

- **Les théories de la contagion**, qui s'intéressent à la manière dont les individus (de tous âges) transmettent des comportements et attitudes à problème¹⁸.
- **La théorie de la socialisation collective**, qui met l'accent sur la fonction de surveillance et d'émulation des adultes.
- **Les modèles institutionnels**, qui mettent en évidence les liens entre la qualité des installations et des services (par exemple les écoles, les parcs, la police) et le profil socio-économique des quartiers.

Les relations de causalité entre les différents problèmes des quartiers en difficulté sont donc complexes. Comme nous l'avons vu, elles impliquent une dynamique sociale négative. Dans le cas du modèle de la contagion, cette spirale négative se propage comme une épidémie dès lors qu'un problème social particulier atteint un niveau d'intensité donné. Ceci est d'autant plus grave que l'environnement social peut exercer une influence culturelle sur les générations suivantes.

Au-delà de ce débat, plusieurs phénomènes semblent confirmer que les quartiers difficiles subissent de profondes transformations culturelles, sociales et familiales. Ainsi, le nombre élevé de foyers monoparentaux ne semble plus seulement dû à des facteurs économiques – notamment à la pression du chômage sur la vie familiale – mais aussi à des changements culturels. Le processus a en fait traversé les générations. Initialement, c'est sans doute la plus grande vulnérabilité économique (chômage, précarité) qui a fait croître le nombre de foyers monoparentaux. Mais cette situation n'a pas été neutre sur le comportement familial des plus jeunes. L'évolution de la situation familiale des parents, liée aux conditions sociales et économiques, a donc fait évoluer la normalité culturelle pour la génération suivante. La conception de la maternité chez les adolescentes a ainsi évolué. La maternité hors d'une structure familiale solide n'a plus été perçue comme un drame, mais plutôt comme un accident.

L'analyse des opportunités et des distorsions doit donc prendre en compte non seulement les éléments de *processus* évoqués ci-dessus – adéquation des emplois potentiels et des caractéristiques du marché du travail –, mais également ce que Galster appelle les *perspectives*, c'est-à-dire les choix individuels spécifiques fondés sur les résultats attendus du *processus*. En d'autres termes, il existe un aspect comportemental qui influe fortement sur l'efficacité des stratégies adoptées par les pouvoirs publics vis-à-vis des plus nécessiteux.

Des recherches effectuées à Washington DC abordent la criminalité sous l'angle suivant : le taux de criminalité serait le résultat de choix opérés par les jeunes sur la base du calcul de leurs chances. Le quartier dans lequel ils vivent est déjà conditionné par les choix qu'ont faits les adultes avant eux. Par conséquent, si, après avoir calculé leurs chances, les adultes ont opté pour l'illégalité, les jeunes gens du quartier peuvent très bien opérer les mêmes choix¹⁹.

Nous pouvons citer d'autres exemples encore. Ainsi, dans les quartiers en difficulté les chômeurs voient tout autour d'eux d'autres chômeurs qui ne parviennent pas à trouver du travail, aussi se découragent-ils plus rapidement dans leur recherche d'un emploi²⁰. L'absence de modèles de comportement socio-culturels et le manque d'informations appropriées expliquent pourquoi les jeunes de quartiers défavorisés ne peuvent guère croire qu'ils sont à même de créer leur propre entreprise. Les chercheurs ont mis en évidence l'existence de cercles vicieux similaires au sujet du niveau d'études, de la toxicomanie et des grossesses chez les adolescentes.

La stigmatisation du quartier et les « effets d'adresse »

Parce que la structure sociale se projette et s'inscrit dans l'espace, les habitants souffrent d'une nouvelle forme de discrimination, intangible mais omniprésente, fondée sur leur lieu de résidence. On parle alors « d'effets d'adresse ».

Bien qu'il soit difficile de mesurer quantitativement les externalités liées au lieu de résidence, certains éléments probants, étayés par les rapports nationaux et les études de cas soumis à l'OCDE, suggèrent qu'elles existent bel et bien dans certaines villes de l'OCDE.

Deux conceptions quelque peu contradictoires de la stigmatisation ont été proposées : la première se fonde sur l'*invisibilité* et la seconde sur la *visibilité* des quartiers. Dans le premier cas, le quartier considéré est situé à la périphérie de la ville, ou est difficile d'accès pour d'autres raisons. De ce fait, ses problèmes sont exagérés – sa mauvaise réputation, basée sur la rumeur plutôt que sur des faits, est amplifiée par les habitants de la ville, alors même que la plupart n'y ont jamais mis les pieds. La seconde perception renvoie aux caractéristiques architecturales des quartiers : il peut s'agir de l'échelle démesurée de certains lotissements ou des murs de béton qui confèrent un aspect fermé et peu engageant aux cités – il y a cette fois visibilité mais toujours pas accessibilité. Ainsi, même les quartiers proches du centre-ville peuvent être victimes de la stigmatisation et de l'isolement, le plus souvent à cause de caractéristiques de conception qui établissent une ligne de démarcation nette entre le quartier et les autres zones de la région métropolitaine.

Les effets d'adresse qui en résultent prennent diverses formes :

- les employeurs hésitent à embaucher des personnes qui vivent dans certains quartiers ;
- les créateurs d'entreprise potentiels ne trouvent pas de financement pour leur projet ;
- les policiers se montrent suspicieux vis-à-vis des habitants du quartier, en particulier les jeunes.

On peut considérer que la simple existence de quartiers structurellement défavorisés produit une réaction en chaîne, qui se traduit par une fracture sociale fondée sur la division, les préjugés, la ségrégation, etc. Les capacités d'adaptation et d'intégration et l'esprit d'entreprise et d'innovation des habitants des quartiers en difficulté sont souvent sous-exploités en raison des « barrières mentales » et des attitudes de rejet du reste de la population. A son tour, la stigmatisation des quartiers peut instiller un sentiment de paranoïa chez les habitants. Les jeunes gens finissent par voir dans leurs échecs une forme de persécution et renoncent rapidement à résoudre leurs problèmes.

Le bouclage du cercle vicieux

Un certain nombre de mécanismes risquent de boucler le cercle, ce qui ne pourra qu'aggraver et compliquer la situation socio-économique du quartier. Bien sûr, tout le monde n'en est pas prisonnier. Soulignons là encore que ces

phénomènes touchent une minorité seulement de la population locale ; la plupart des gens ont, en effet, un emploi et peuvent exercer une grande influence sur la vitalité générale du quartier. Cependant, comme les problèmes sont omniprésents, les possibilités qu'ont les habitants de jouir d'un niveau de vie normal se trouvent plus ou moins limitées par des forces que ceux-ci ne peuvent maîtriser.

D'abord, à ce stade d'accumulation des difficultés, les résidents les plus solvables sont incités à partir. Ne restent alors que les plus pauvres qui n'ont que le choix de rester. « Le commerce de la drogue et la prostitution poussent, de façon plus efficace que ne le feraient des mouvements autoritaires de la part des pouvoirs publics visant à déplacer ces populations, les moins pauvres parmi les pauvres à quitter leur propre territoire en centre-ville » (Herpin, 1993). Dans la théorie de la transformation des quartiers, les processus de succession sont inévitables, et les différents quartiers deviennent plus ou moins attrayants ou déplaisants en fonction de leurs atouts et de leurs désavantages respectifs. Toutefois, un quartier peut aussi atteindre un stade de « désuétude géographique », caractérisé par le fait que tous les habitants quitteraient le quartier s'ils le pouvaient.

Ensuite, l'aggravation de la situation du quartier, en particulier en ce qui concerne la sécurité, décourage encore davantage les entreprises. Les services de proximité, déjà moins développés qu'ailleurs à cause des revenus plus faibles des habitants, en sont d'ailleurs les premières victimes et sont parfois obligés de fermer. Par ricochet, les ressources du gouvernement local sont donc encore plus faibles, alors que les besoins sont les mêmes, voire plus grands. Faute de moyens, l'offre de services publics locaux se dégrade, ce qui rend le quartier encore moins compétitif.

Troisièmement, la résignation et l'échec prennent généralement naissance à l'école. Les mauvais résultats scolaires finissent par devenir normaux et si l'éducation n'offre aucune échappatoire, les générations sont prises l'une après l'autre au piège local de la pauvreté. Les jeunes sont alors tentés de gagner leur vie par des moyens illégaux. La police, débordée par le nombre des délits, ne peut plus faire face aussi efficacement qu'ailleurs. De plus, comme le phénomène s'inscrit dans une logique collective, les individus peuvent s'organiser en bandes, ce qui rend généralement la prévention et la répression plus difficiles. Du reste, la violence est souvent le meilleur moyen de se faire reconnaître et respecter dans le quartier. L'insécurité qui en résulte est ressentie par la majorité de la population.

On retrouve un enchaînement comparable pour ce qui concerne l'économie parallèle. D'ailleurs, celle-ci est parfois le seul moyen de subsistance d'une partie de la population et comme elle est moins nuisible socialement que la criminalité, les autorités font quelquefois preuve d'une très grande tolérance à l'égard des contrevenants. L'économie parallèle est, en fait, l'une des nombreuses

«stratégies de débrouillardise» – le moyen de parvenir à survivre dans un environnement généralement hostile. La diversité des quartiers en difficulté est fonction aussi des diverses stratégies de débrouillardise adoptées par la population.

Les facteurs qui freinent le déclin des quartiers

Comme le montrent des recherches récentes sur les quartiers de Chicago, transformation ne signifie pas nécessairement déclin. Les facteurs qui peuvent le plus contribuer à freiner le déclin des quartiers sont ceux qui modifient la valeur des biens immobiliers et des investissements – amélioration de la qualité des logements, construction de nouvelles infrastructures de transport, création d'espaces verts et de loisirs, etc.²¹ De plus, les études de cas réalisées dans le cadre de ce projet confirment la thèse (largement étudiée ces derniers temps) selon laquelle même les quartiers où les actifs physiques et les investissements sont limités peuvent enrayer le cycle du déclin. Cette réussite peut être attribuée à la présence d'actifs humains moins tangibles et difficiles à quantifier, mais néanmoins fortement appréciés des habitants du quartier – diversité culturelle, vie sociale animée, associations et clubs nombreux, etc.

Par ailleurs, certains chercheurs ont voulu déterminer le niveau de «cohésion» de la collectivité, c'est-à-dire dans quelle mesure les habitants ont une vision commune de leur quartier. A Chicago, des études révèlent que certains quartiers parviennent à se régénérer par un processus «d'embourgeoisement» (pour les raisons indiquées plus haut), tandis que d'autres quartiers pauvres doivent leur stabilité à un degré élevé «d'efficacité collective», c'est-à-dire à de bonnes prédispositions à la vie de famille (notamment au fait d'avoir des enfants) et à la vie associative.

Chacune des études de cas souligne le rôle des actifs collectifs peu tangibles dans la lutte contre les incidences économiques négatives et la prévention du déclin du quartier. Des enquêtes récentes sur les organismes communautaires et les habitants des quartiers de Toronto semblent confirmer l'importance du bénévolat et de la participation des habitants dans l'émergence d'un climat de solidarité et de soutien au sein des quartiers défavorisés. Les habitants de l'une des zones étudiées indiquent que le réseau de relations qu'ils ont pu constituer en participant à des activités associatives les a fortement incités à rester dans le quartier. Pour sa part, la ville de Toronto a pris conscience que la réussite des mesures ciblées sur ces quartiers dépend de leur aptitude à impliquer les groupes de bénévoles.

A Toronto comme à Dublin, le succès des politiques visant des quartiers spécifiques est étroitement lié à la participation et à l'enthousiasme des habitants. Dans les deux villes, on s'efforce d'analyser plus précisément le rôle de ces

**Encadré 2. Les facteurs freinant le déclin des quartiers :
l'exemple d'Indianapolis**

Dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur les disparités entre quartiers, sept quartiers centraux d'Indianapolis ont été sélectionnés sur la base des critères de revenu (faible) et de taux de chômage (élevé).

Ces quartiers sont concentrés autour de l'ancien noyau industriel de la ville et se conforment au modèle de la misère concentrée en centre-ville. Ils bénéficient de plusieurs programmes d'investissement municipaux et fédéraux qui s'inscrivent dans le contexte d'une initiative plus générale de réaménagement du centre-ville. Ces quartiers partagent dans une large mesure les mêmes caractéristiques socio-démographiques : par exemple, dans chacun d'eux, environ la moitié des habitants n'ont pas de diplôme de fin d'études secondaires, la criminalité est entre 1.6 et 3.4 fois plus élevée que la moyenne nationale, les enfants nés de femmes de moins de 20 ans sont deux fois plus nombreux que la moyenne nationale, et le taux de chômage peut atteindre 21 pour cent.

Pourtant, l'un de ces quartiers ne se conforme pas au modèle général de la misère urbaine, alors que la population y a sensiblement le même profil qu'ailleurs. Bien que, dans ce quartier, la proportion de personnes ayant fait des études secondaires soit seulement de 13 pour cent, le taux de chômage en 1990 ne dépassait pas 3 pour cent (moins que la moyenne nationale). La valeur moyenne des logements y était supérieure de plus de 10 000 dollars à celle des habitations des quartiers environnants, et le revenu médian par famille correspondait à la moyenne nationale.

La seule explication plausible de l'existence de cet « îlot d'espoir » est la suivante : dans les années 60, ce quartier a bénéficié d'un programme d'accession à la propriété fondé sur « l'autoconstruction ». Les familles étaient incitées à participer à la construction de leur propre maison et à créer des associations de quartier. D'après les observateurs, le fait que ce quartier jouisse d'une prospérité et d'une indépendance relatives durables doit beaucoup à la conception du programme, qui a su trouver l'équilibre entre aide aux propriétaires et incitation à la participation des résidents.

actifs collectifs intangibles dans le but de mettre en œuvre des politiques propres à favoriser le civisme. Ces exemples soulignent combien il est nécessaire d'affiner l'analyse pour distinguer les uns des autres des quartiers apparemment similaires et pour appliquer des mesures préventives dans les quartiers où les chances d'enrayer le déclin sont les plus grandes.

RÉSUMÉ

La déprivation urbaine décrite dans ce rapport est étroitement liée à la modernisation économique, à la mondialisation et au changement structurel. Par

définition, les quartiers en difficulté s'adaptent plus lentement que les autres quartiers à ces nouvelles conditions, et peut-être différemment. De plus, comme les systèmes de soutien familial et communautaire y sont moins développés, ces zones dépendent davantage de l'aide publique. Dans ce domaine comme dans d'autres, les gouvernements des pays de l'OCDE ont décidé de réexaminer leurs politiques traditionnelles à la lumière des nouveaux défis qui leur sont lancés. En particulier, les limites des systèmes de protection sociale actuels sont en passe d'être atteintes : ces systèmes se révèlent extrêmement coûteux et incapables de résoudre les problèmes sociaux les plus difficiles des villes.

Les quartiers en difficulté illustrent de manière particulièrement aiguë l'incapacité de nombreux individus à s'adapter aux nouvelles exigences de l'économie. C'est pourquoi ils sont au cœur des défis de politique publique qui attendent les gouvernements de l'OCDE – défis qui consistent à concilier la réalisation des objectifs économiques et le maintien de l'équilibre social.

Quelques conclusions sur la nature du problème tel qu'il se pose actuellement dans les pays Membres et tel qu'il risque d'évoluer, nous ramènent aux concepts de pauvreté « transitoire » et « structurelle ».

Tout d'abord, l'importance relative accordée à la pauvreté transitoire et à la pauvreté structurelle par la politique publique n'était, jusqu'à présent, pas la même aux États-Unis que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Depuis de nombreuses années, les villes américaines contiennent des poches de désavantage structurel qui font l'objet de débats politiques intenses.

De manière générale, la déprivation structurelle n'est pas aussi répandue dans les pays d'Europe occidentale qu'aux États-Unis²². Les indices de discrimination raciale sont beaucoup plus faibles en Europe, et les mariages mixtes entre personnes de races différentes beaucoup plus nombreux (tout au moins si l'on prend comme point de comparaison les mariages entre Afro-américains et Blancs aux États-Unis). Ce constat vaut pour la plupart des autres indicateurs socio-économiques, sauf ceux qui ont trait au marché du travail. Cet état de fait résulte d'un large ensemble de causes complexes : politique du logement, de la protection sociale et de l'éducation, notion de citoyenneté, système socio-spatial, etc.

Néanmoins, il existe dans les villes européennes des zones de pauvreté structurelle parfaitement identifiables. Plus important encore, la plupart des synthèses nationales et des études de cas utilisées dans ce rapport notent un accroissement de la discrimination ou de la polarisation socio-spatiales dans les centres urbains. Il s'agit peut-être d'une conséquence de la libéralisation économique ou du résultat – bien involontaire – de politiques d'immigration et du logement qui favorisent la stratification résidentielle. Quelle qu'en soit la cause, la plupart des commentateurs font état d'une aggravation du phénomène. Ainsi, bien que plusieurs pays participants puissent se prévaloir d'un nombre restreint

de zones de pauvreté structurelle sur leur territoire, ces zones pourraient bientôt se développer. Les quartiers en difficulté ne constituent pas un microcosme plus pauvre de la société : ils ont un profil très nettement distinct. Entre autres caractéristiques communes, les populations des quartiers en difficulté des pays de l'OCDE ont tendance :

- à être plus jeunes que la moyenne urbaine ;
- à présenter des concentrations plus élevées de familles monoparentales (jusqu'à trois fois plus que la moyenne) ;
- à comprendre davantage de chômeurs, notamment de chômeurs jeunes et de longue durée (jusqu'à trois fois plus que la moyenne) ;
- à avoir un niveau scolaire plus faible (jusqu'à la moitié du niveau moyen) ;
et
- à être locataires, généralement de logements sociaux ou subventionnés.

Comme les descriptions qualitatives faites par les pays Membres et les études de cas le confirment, on trouve couramment d'autres facteurs dans ces zones mais, dans la plupart des pays, il est difficile de les quantifier. Ce sont notamment des revenus très bas et une forte dépendance des transferts sociaux, une faible mixité socio-économique, une forte participation à l'économie parallèle, une forte incidence de la criminalité, de l'alcoolisme et de la toxicomanie, la rareté des entreprises locales et un accès insuffisant aux centres de commerce de détail, un nombre de foyers sans voiture ni téléphone supérieur à la moyenne, des taux comparatifs de mortalité élevés de même que les taux de morbidité, s'agissant de maladies que l'on peut prévenir.

L'argument avancé dans ce rapport est qu'en général les quartiers défavorisés concentrent tout à la fois des facteurs tels qu'un faible niveau d'instruction, un chômage élevé, un habitat médiocre, un grand nombre de familles monoparentales etc. Dans ces quartiers, la prévalence engendre plus de prévalence et la prévalence d'une caractéristique engendre celle d'une autre. Autrement dit, lorsqu'il y a concentration des problèmes sociaux, il y aura aussi aggravation de ces problèmes.

DES COÛTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX CROISSANTS

Le phénomène des quartiers en difficulté engendre du gaspillage, de l'inefficience et des « coûts ». Chacune des caractéristiques socio-économiques décrites ci-dessus implique, à un moment ou à un autre, un gaspillage du potentiel individuel et une limitation des choix et des opportunités qui s'offrent à l'individu. Pour l'État, le coût s'exprime en termes de dépenses supplémentaires.

Les relations interactives entre le spatial, l'économique et le social sont au cœur des problèmes de coût. Elles expliquent pourquoi le maintien et l'amélioration des quartiers en difficulté coûte si cher (effet « de multiplication des coûts »). Ces relations qui se renforcent mutuellement sont présentes dans de nombreux domaines de la vie économique et sociale.

LES CONSÉQUENCES HUMAINES ET SOCIALES

Le premier type de « coût » correspond à une perte en capital humain.

Le niveau scolaire, par exemple, est perçu comme un indicateur important du niveau de compétence global de la main-d'œuvre et de sa capacité à s'adapter à l'évolution du marché du travail. Dans tous les pays participants, les quartiers en difficulté souffrent très nettement d'un taux d'échec scolaire élevé. Le tableau ci-dessous indique les différences de niveau scolaire entre les quartiers en difficulté et la moyenne urbaine dans plusieurs pays.

On notera également avec intérêt qu'entre 1980 et 1990, époque à laquelle le niveau scolaire a fortement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE, l'amélioration a été beaucoup plus lente, voire nulle, dans les quartiers en difficulté.

Le graphique suivant laisse supposer que la relation entre l'éducation et d'autres formes de désavantage ne s'arrête pas aux seuls « résultats » immédiats ; en effet, le niveau scolaire de la population d'un quartier détermine ses gains potentiels, lesquels ont à leur tour une incidence sur le profil du quartier. Il semblerait que l'environnement affecte les résultats scolaires, et en particulier celui des étudiants actuels. Plusieurs études confirment ce phénomène. Toutefois, l'absence de données nationales sur les résultats des étudiants actuels par

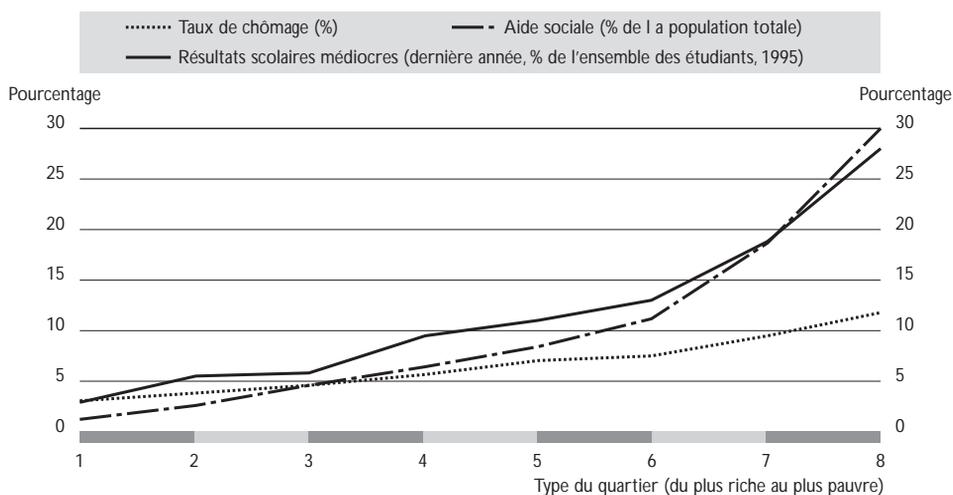
Tableau 8. **Ratio entre le niveau scolaire dans les quartiers en difficulté et la moyenne urbaine (ISCED niveau 3)**

	Ratio (par niveau de disparité décroissant)
États-Unis	0.46
Angleterre (à l'exclusion de Londres)	0.45
France	0.52
Finlande	0.67
Angleterre (Londres inclus)	0.76
Canada	0.80

Source : Secrétariat de l'OCDE.

zone géographique limite les possibilités d'analyse. L'existence de telle disparités en Suède, où le niveau scolaire est généralement élevé et où l'aide sociale limite l'incidence de la pauvreté, donne à penser que les autres pays sont frappés par des phénomènes similaires (peut-être même plus graves).

◆ Graphique 6. *Médiocrité des résultats scolaires et autres indicateurs socio-économiques, par type de quartier, en Suède*



C'est en donnant aux individus vivant dans des quartiers défavorisés l'accès aux possibilités de formation que les pouvoirs publics leur permettront de rompre le cercle vicieux du chômage et de la dépendance. Or, cette brève analyse suggère que le niveau scolaire est globalement moins élevé dans les quartiers en difficulté que dans les zones urbaines environnantes et le pays dans son ensemble, et que l'écart continue de se creuser. L'échec scolaire est généralement attribué, au moins en partie, aux effets de quartier. Les processus collectifs négatifs – démission des parents, confrontation avec la délinquance et la violence de la rue – expliquent pourquoi les jeunes des quartiers en difficulté se désintéressent massivement des études²³.

Pour leur part, les coûts « sociaux » affectent non pas l'individu mais la collectivité. Le plus important d'entre eux, par son incidence sur d'autres aspects de la vie locale, est peut-être la perte de civisme, d'identité collective et de solidarité.

Une série d'enquêtes menées auprès de la population par l'Institut national de la statistique et des études économiques français (INSEE) et le CNRS indiquent que les habitants des quartiers en difficulté participent moins à la vie associative, ont moins de contacts extra-familiaux et fréquentent essentiellement leurs voisins les plus proches. L'absence de sens civique et le rejet des institutions qui en découle ont des conséquences directes. Ainsi, les études montrent qu'en cas d'urgence, les habitants des quartiers en difficulté hésitent à appeler la police ou les pompiers²⁴. Ce sentiment des habitants que les services publics leur sont étrangers s'exprime dans différentes circonstances, mais ses manifestations sont toujours plus ou moins identiques – allant de la destruction gratuite à une sous-utilisation systématique des services.

Les dégradations des infrastructures publiques et privées causées par les actes de vandalisme et le manque d'entretien représentent une perte en capital considérable, d'autant plus que ces biens sont importants pour la communauté locale. Par ailleurs, l'accroissement du taux d'inoccupation (qui peut atteindre 30 pour cent du parc de logements) et les problèmes que suppose la location d'appartements dans les quartiers à risque entraînent un énorme gaspillage des ressources publiques. Dans de nombreux pays, l'inoccupation des logements d'un quartier provoque un enchérissement local des loyers, ce qui oblige certains habitants à déménager (notamment les personnes occupant un emploi peu rémunéré qui n'ont pas droit à l'aide au logement). Chacun de ces facteurs contribue à faire disparaître le sentiment d'appartenance au quartier et sape la cohésion sociale, pourtant considérée comme un bien collectif crucial.

Finalement, le développement de la criminalité et de l'insécurité, avec les coûts qui lui sont associés : dépenses supplémentaires pour le renforcement des effectifs policiers et de la sécurité, et coût que fait supporter à la collectivité l'émergence d'un climat de peur et de suspicion.

LE « COÛT » ÉCONOMIQUE

Les théories économiques récentes mettent en évidence l'influence de la « confiance » (des entreprises, des ménages, etc.) sur la croissance. Le « feel-good factor », concept par lequel on décrit cet état d'esprit collectif, occupe désormais une place centrale dans les initiatives de développement économique menées un peu partout dans l'OCDE. Les influences qui amoindrissent ce facteur sont considérées comme préjudiciables à l'ensemble de l'économie. Ainsi, le sentiment d'insécurité économique engendré par l'existence de zones de misère urbaine encouragerait l'épargne de précaution au détriment de la consommation dans l'ensemble des quartiers avoisinants.

Outre qu'ils entament la confiance des créateurs d'entreprise et des investisseurs, les quartiers en difficulté imposent des coûts directs aux entreprises, aux autorités publiques et à l'économie dans son ensemble.

Tout d'abord, ces quartiers affectent l'économie métropolitaine et nationale au travers du marché immobilier. Bien que de nombreux quartiers en difficulté du centre-ville regorgent de terrains et de surfaces de bureaux libres, ces derniers sont souvent sales et/ou en mauvais état, et induisent des coûts de nettoyage et de rénovation substantiels. Le coût de la construction a lui aussi tendance à être élevé, car, pour toute une série de raisons logistiques, la durée des travaux est plus longue dans ces quartiers – les restrictions en matière de nuisances sonores limitent les horaires de travail, les réglementations sur les déplacements d'équipements lourds en zone urbaine allongent les délais, etc. Associés au coût élevé de la fiscalité et des services publics locaux, ces facteurs amoindrissent la rentabilité de toute opération de réhabilitation. Le fait qu'il existe jusqu'à 20 pour cent de terrains inutilisés génère des distorsions sur le marché foncier, aggravées par d'autres influences économiques moins visibles mais bien réelles, qui créent des dissuasions supplémentaires pour ce qui concerne la réhabilitation.

La criminalité et le vandalisme, particulièrement prompts à se développer lorsque les recettes locales affectées aux services sociaux et de sécurité déclinent, imposent des coûts directs aux entreprises. Par exemple, un centre commercial linéaire implanté au cœur de Cleveland (Ohio) dépense 2 \$ de plus par pied carré (environ 20 \$ par mètre carré) qu'un centre commercial comparable en banlieue, la différence se justifiant par l'embauche d'un gardien, l'installation et l'entretien d'éclairages de sécurité supplémentaires, le nettoyage des graffiti et la réparation des dégâts dus au vandalisme. Au total, les coûts d'exploitation sont majorés de 20 pour cent. De plus, les policiers consacrent une part disproportionnée de leur temps à la sécurité des sites commerciaux et industriels²⁵. Le sentiment d'insécurité physique qui prévaut dans ces quartiers constitue une dissuasion majeure pour tous les acteurs économiques. Le « coût » de la violence urbaine est ressenti de manière aiguë par l'ensemble de la population. En effet,

l'insécurité dépeinte par les médias contribue souvent à stigmatiser un quartier aux yeux des autres villes, régions ou pays, ce qui aggrave sa réputation et dissuade les investisseurs extérieurs.

La sous-utilisation du parc de surfaces de bureaux et de logements corrects et la demande concomitante d'aménagement d'espaces verts ont pour effet d'accroître la pression en faveur de l'expansion urbaine et, partant, les dépenses infrastructurelles et les problèmes environnementaux qui lui sont associés. On peut toutefois trouver bien des quartiers en difficulté dans des parties des villes où les infrastructures sont sous-utilisées, mais les zones qui présentent de l'intérêt pour l'aménagement de quartiers nouveaux obligent souvent à construire des infrastructures coûteuses. Prenons l'exemple de Pittsburgh, l'une des villes américaines les plus affectées par la restructuration industrielle. Entre 1970 et 1990, elle a perdu 9 pour cent de sa population, alors que la superficie du sol urbain a augmenté de 30 pour cent²⁶.

Enfin, il faut citer la perte du potentiel d'innovation et de l'esprit d'entreprise. Rares sont les habitants des quartiers en difficulté qui considèrent pouvoir s'en sortir en créant une entreprise. Il s'agit pour eux d'un objectif distant et inaccessible. De fait, dans certains quartiers, les habitants les plus motivés préfèrent se livrer au trafic de drogue plutôt qu'à une activité légale²⁷. Les autorités sont en partie responsables, car elles axent le développement économique sur les activités sociales et bénévoles, au lieu de promouvoir les entreprises viables²⁸. Enfin, aussi talentueux soient-ils et aussi intéressantes que soient leurs idées, les créateurs d'entreprise potentiels des quartiers en difficulté sont désavantagés sur les marchés bancaire et du crédit, et leurs projets voient rarement le jour.

ÉVALUATION DES COÛTS URBAINS

Les coûts urbains peuvent être calculés comme :

- les besoins individuels supplémentaires qui découlent directement du fait de vivre dans un environnement difficile présentant des effets de quartier fortement négatifs (coût social ou humain) et les dépenses supplémentaires qu'implique la satisfaction de ces besoins²⁹; ou comme
- la différence entre les dépenses courantes (ordinaires et extraordinaires) des administrations centrale et locale dans ces quartiers, et les dépenses réalisées dans les quartiers de profil moyen (coût budgétaire/économique).

Pour prendre un exemple, l'État du Texas a calculé que, dans sa population, le taux de conception chez les adolescentes est sensiblement plus élevé dans les quartiers défavorisés, et que la probabilité d'un déficit pondéral à la naissance est deux fois plus élevée chez les enfants de mères adolescentes, ces enfants

nécessitant des soins hospitaliers deux fois plus coûteux, en moyenne, que les enfants dont le poids à la naissance est normal. Il y a donc un surcoût effectif calculable, correspondant au supplément de soins hospitaliers nécessaires, mais il y a aussi un coût induit, moins facile à mesurer : celui des ressources et des aides qui seraient nécessaires pour amener ces niveaux à la moyenne de l'État.

En réalité, il s'agit là de deux aspects du même problème de politique publique – une fois identifiés les quartiers défavorisés (à l'aide d'une quelconque méthode qualitative ou quantitative), il faut déterminer le montant des ressources supplémentaires requises, le montant des ressources effectivement investies, et l'écart entre les deux. A partir de là, on peut se faire une idée plus exacte de l'efficacité de l'approche retenue. Plus précisément, on peut déterminer si la politique poursuivie dispose ou non de ressources adéquates pour atteindre ses objectifs, qui peuvent être « compensatoires » (juste suffisants pour assurer l'égalité d'accès) ou « correctifs » (suffisants pour promouvoir le développement).

Les quartiers en difficulté requièrent des ressources supplémentaires pour deux raisons : 1) pour assurer les besoins immédiats de la population en termes de protection sociale, et 2) pour neutraliser les externalités négatives locales et enrayer le cycle de déclin. De fait, la plupart des pays de l'OCDE octroient des ressources supplémentaires aux quartiers défavorisés dans le cadre de programmes et de politiques permanents ou ponctuels. Or il est trop tôt pour savoir si ces quartiers reçoivent suffisamment pour combler partiellement leur handicap et par conséquent devenir, à long terme, une moindre charge. Faut-il apporter un complément de ressources généreux pour régler les problèmes des quartiers en difficulté ou suffit-il de redéployer à leur profit les crédits budgétaires existants ? En tout état de cause, les problèmes de financement soulèvent d'importantes questions touchant la coopération entre les divers niveaux d'administration et les domaines de compétence d'une grande agglomération.

Le coût de la déprivation urbaine concentrée doit donc être évalué à l'aune des dépenses nécessaires pour produire un résultat donné et des dépenses effectivement consenties. Comme l'indiquent Duncombe *et al.*, « Les différences de coût [entre communes] reflètent à la fois le coût d'achat des ressources et la rudesse du milieu de production ». Les dépenses effectives, qui sont généralement conditionnées par le coût des facteurs, subissent également l'influence de paramètres indépendants tels que l'incidence des politiques budgétaires locale et nationale sur le niveau des dépenses publiques.

L'enseignement constitue un bon exemple des interactions entre besoins et dépenses et des relations entre ces deux paramètres et la réalisation des objectifs.

Le cas de l'enseignement

L'hypothèse sur laquelle repose la politique éducative des pays de l'OCDE est que le système éducatif devrait fournir à chaque enfant un environnement lui permettant de développer ses capacités au maximum. Ceci implique qu'une part égale du budget total de l'éducation devrait être attribuée à chacun d'entre eux ou que, du fait même que certains enfants ont besoin de ressources plus importantes que d'autres pour surmonter leur handicap, des ressources devraient leur être attribuées pour qu'ils puissent arriver à un résultat minimum bien défini. Ces dépenses, qui constituent de toute évidence un investissement et un supplément susceptibles de compenser les difficultés économiques, seraient un moyen de briser le cycle infernal de l'échec scolaire inter-génération et d'améliorer le niveau de compétence, voire la capacité d'adaptation des zones pauvres.

En pratique, la plupart des systèmes éducatifs constituent un compromis entre ces deux approches : le financement de l'école est calculé par élève, mais tout une série de programmes additionnels, que ce soit des suppléments budgétaires habituels ou des programmes de type « zone d'éducation prioritaire » visent à compenser les handicaps socio-économiques et culturels. Dans de nombreux cas, ces dépenses supplémentaires prennent la forme d'aides spéciales à la formation ou de subventions en capital.

On peut définir une équation générale de la façon suivante :

Pour chaque zone, l'administration (centrale et locale) produit une série (ou un vecteur) de résultats à partir d'une série ou d'un vecteur de ressources. La relation entre les deux est largement déterminée par 1) la *fonction coût*, qui mesure les disparités géographiques des coûts administratifs et d'enseignement et estime le coût supplémentaire induit par les étudiants qui ont des besoins spécifiques (*le coût d'achat des ressources*), et 2) la *fonction environnement*, qui correspond à la somme des effets de quartier et des externalités (*la rudesse du milieu de production*)³⁰.

Définis dans un sens très étroit, les deux principaux résultats recherchés par les pouvoirs publics sont : 1) l'obtention de bonnes notes aux tests normalisés, et 2) un faible taux d'abandon des études. Néanmoins, il est très difficile d'évaluer la fonction environnement, et donc de déterminer le niveau de ressource adéquat pour le niveau de résultat recherché.

L'analyse des politiques visant à renforcer l'égalité en matière d'éducation appelle la conclusion suivante : la création de mécanismes en faveur de la « neutralité du revenu » (en vertu desquels chaque étudiant reçoit une part égale de ressources, quel que soit le revenu de ses parents ou du district scolaire) n'a pas suffi à éliminer les autres désavantages, liés aux besoins supplémentaires des individus et aux effets de quartier. Les formules d'égalisation des ressources se révélant inadaptées – eu égard à la complexité de la fonction coût et de la

Encadré 3. **Mesurer le besoin : premiers résultats d'une étude menée sur la politique de l'éducation en France**

Des études menées récemment en France en vue de quantifier et de comparer les sommes dépensées pour chaque type d'école montrent que même si les dépenses directes sont identiques ou même supérieures dans certains quartiers, les ressources générales ou le « pouvoir d'achat » des écoles y sont en fait bien plus faibles que ceux des écoles d'autres quartiers.

Bien qu'aucune comparaison générale de cette envergure n'ait été entreprise en France, de récentes études ont permis de comparer les sommes dépensées pour des écoles situées dans deux quartiers d'une même municipalité de banlieue, à la périphérie de Paris, l'un étant une zone défavorisée dite Zone d'éducation prioritaire (ZEP) et l'autre une zone moyenne d'après les statistiques. Le quartier pauvre, cible de la récente *politique de la ville*, est constitué de grandes cités HLM où se concentrent les problèmes sociaux les plus graves de la région. L'autre présente un parc de logements plus mélangé et se situe, d'après la plupart des indicateurs socio-économiques, légèrement au-dessus de la moyenne de l'Ile-de-France³¹.

Les chercheurs, Carine Tréguer et Laurent Davezies, ont détaillé le revenu de chaque école primaire et secondaire des deux quartiers, qu'il s'agisse de l'aide directe de l'État ou du total des ressources fournies aux établissements par le gouvernement, les parents, les entreprises et autres entités, et ont procédé à la ventilation des dépenses de chaque école.

Les résultats de cette comparaison corroborent les études antérieures réalisées aux États-Unis.

En général, les dépenses de formation dans le quartier en difficulté sont supérieures à celles du quartier moyen : 28 800 FF par rapport à 26 900 FF. Toutefois, au niveau du premier cycle du secondaire et ce, bien que le quartier en difficulté soit une zone de priorité, les dépenses par élève sont inférieures de 7 pour cent environ. Les principales raisons de cette disparité semblent être le poids nettement inférieur des salaires (moins de professeurs) dans les écoles défavorisées ainsi que la charge supplémentaire représentée par un taux d'échec aux examens et de redoublement plus élevé.

Bien que l'étude des ressources actuellement disponibles pour obtenir des services essentiels n'en soit qu'au premier stade, les chiffres relatifs aux États-Unis et les recherches préliminaires menées en France illustrent la complexité de l'analyse des ressources actuelles et des besoins futurs des écoles des quartiers pauvres. Des études plus poussées montreraient probablement que les mêmes problèmes existent dans d'autres pays de l'OCDE. De même, il est tout à fait probable que des problèmes de coûts cachés et de charges additionnelles du même ordre constituent une entrave à la répartition plus efficace des ressources dans les secteurs de la santé et les services sociaux.

(voir page suivante)

(suite)

Les premiers résultats, indiqués ci-dessus, montrent que les écarts de niveau de formation, mis en évidence dans la précédente section sur la formation, ne pourront probablement pas être éliminés du fait même de la répartition actuelle des ressources. Parallèlement, il est extrêmement difficile de définir le niveau de financement qui va permettre d'améliorer de manière décisive le niveau des élèves sans mettre en place des systèmes de « comptabilité » plus efficaces. Des ressources complémentaires attribuées à des zones prioritaires pourront certes compenser des disparités encore plus importantes, mais il faudra procéder à des études supplémentaires avant de pouvoir déterminer à quel moment les sommes additionnelles allouées à une école cessent d'être rentables en l'absence de dépenses additionnelles en dehors de l'école.

fonction environnement –, les disparités dans la qualité de l'éducation ont persisté et les écarts constatés au niveau du bilan éducatif (en termes de résultats scolaires et de taux d'abandon) se sont creusés³².

RÉSUMÉ

A moins d'une action gouvernementale efficace, la situation dans ces quartiers va se dégrader. Pour rompre le cercle et enrayer le déclin, il faudra consentir un effort financier supplémentaire, mais cela évitera aux gouvernements d'avoir à dépenser bien davantage par la suite.

Pour éviter cet effet d'engrenage, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures spécifiques à court terme qui produisent des effets à long terme, dans l'objectif ultime de réduire les dépenses futures. L'incapacité à enrayer le déclin d'un quartier induit des coûts tangibles et intangibles pour les pouvoirs publics et la société. Ces coûts devraient augmenter avec le temps. En conséquence, il appartient aux pouvoirs publics d'évaluer les besoins et de prévoir un niveau de ressources adapté aux résultats recherchés.

L'histoire et l'analyse théorique montrent que la formation de zones de pauvreté structurelle n'est pas un processus linéaire. Les tendances existantes, voire les conditions actuelles, ne permettent pas de prédire l'évolution à court ou à long terme d'un quartier. Il existe des seuils ou « points charnière » à partir desquels les changements peuvent être très rapides. Ces seuils dépendent autant des impressions de la population (quant aux conditions de vie existantes et aux changements futurs) que des faits réels. Pour éviter que ce seuil soit franchi, les pouvoirs publics devront prendre des mesures concertées et novatrices vis-à-vis des quartiers en difficulté.

Partie 2

LA RÉPONSE POLITIQUE

TENDANCES RÉCENTES DE LA POLITIQUE URBAINE

INTRODUCTION

Nous avons vu dans la première partie de ce rapport quelles étaient les conséquences de l'extrême concentration des problèmes économiques et sociaux dans certaines zones, tant pour les zones concernées que pour la société tout entière. Les zones qui cumulent de multiples handicaps souffrent d'une insuffisance de possibilités et sont soumises à des influences plutôt négatives que positives. Les habitants des quartiers en difficulté n'ont pas accès aux possibilités offertes par les *institutions* (écoles, systèmes de protection sociale, système judiciaire), les *marchés* (notamment le marché du travail et le marché immobilier) et la *communauté locale* (soutien et assistance fournis par la famille ou d'autres personnes). Les effets de cet isolement sont clairement visibles dans les disparités qui existent entre ces quartiers et le reste de la ville, en fonction de toute une gamme d'indicateurs socio-économiques.

Au cours de l'après-guerre, les questions de justice sociale et de redistribution ont occupé le premier plan, et les réponses apportées se sont largement appuyées sur les divers instruments de l'État-providence. Bien que les politiques sociales soient généralement parvenues à assurer une élévation du niveau de vie minimum, leurs limites sont devenues particulièrement évidentes à mesure que de nouveaux problèmes sont apparus dans les zones urbaines et qu'elles se sont révélées incapables d'y répondre efficacement.

Presque tous les pays Membres ont adopté dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi, du développement de l'activité économique, de l'aide aux familles et de l'insertion sociale des mesures d'intervention spécifiques en faveur de certaines zones défavorisées.

Dans les initiatives prises ces vingt dernières années dans les pays Membres pour remédier aux problèmes urbains de dénuement et d'exclusion sociale, la

Encadré 4. Les limites des politiques sectorielles : l'exemple du logement³³

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la politique du logement et ses conséquences en sont venues à symboliser les limites des politiques coordonnées au niveau national. Les objectifs sectoriels de ces politiques – fournir à une population urbaine en augmentation des logements à un prix abordable et en améliorer le confort et les équipements sanitaires – ont été en grande partie atteints, mais parfois au prix d'une aggravation de la ségrégation sociale et professionnelle, ouvrant ainsi la voie à l'exclusion et à la marginalisation.

Malgré certaines réussites spectaculaires, les politiques du logement mises en œuvre dans les pays de l'OCDE ont souvent involontairement favorisé le regroupement géographique des ménages les plus pauvres et les plus économiquement vulnérables dans des cités, les séparant ainsi du reste de la population. Dans de nombreux pays, les subventions destinées à favoriser l'accès à la propriété et la construction de logements sociaux de qualité ont entraîné une diminution du nombre disponible d'appartements à loyer modéré. Les disparités de revenus entre les occupants des logements sociaux se sont alors traduites par une ségrégation géographique, par le biais de mécanismes de transfert qui ont conduit les « bons » locataires installés de longue date vers les lotissements les plus cotés – phénomène analogue à celui observé sur le marché du logement privé en cas de changement de propriétaire. En conséquence, les logements de plus mauvaise qualité et les moins recherchés ont progressivement été occupés par les populations les plus marginalisées et les plus démunies.

On voit donc qu'une combinaison d'interventions sur le marché immobilier a entraîné une plus grande polarisation des quartiers. Ce processus illustre clairement la contradiction existante entre, d'une part, les politiques visant à encourager les ménages relativement aisés à quitter les logements sociaux locatifs comme à cibler l'assistance sur les plus démunis, et, d'autre part, l'importance croissante accordée aux actions en faveur des quartiers où résident les populations les plus défavorisées.

*Pour en savoir plus sur les politiques de logement, voir OCDE (1995), *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les villes*, Paris, OCDE.*

question est abordée sous un certain nombre d'angles différents que l'on peut présenter comme une série d'options, par exemple :

- affectation de ressources supplémentaires à des zones spécifiques et à ceux qui y résident (discrimination positive) ou bien prestations et droits supplémentaires accordés aux individus, quel que soit leur lieu de résidence;
- financement de services et de programmes réservés à certains groupes, comme les clubs d'emploi et autres programmes de valorisation de l'aptitude à l'emploi pour les chômeurs de longue durée et les crèches pour les

mères célibataires, ou bien équipements d'intérêt général ouverts à tous les habitants, comme les bibliothèques ou les jardins publics ;

- programmes en faveur de la mobilité et des déplacements pendulaires des habitants de la localité capables de se réinstaller, ou bien amélioration des débouchés et des conditions de logement sur place ;
- mesures assorties de subventions et d'avantages pour inciter à l'investissement de la part d'entreprises étrangères à la zone concernée, ou bien concentration sur le renforcement des capacités de développement économique endogène par la formation et le développement de l'esprit d'entreprise ;
- choix de la valorisation des ressources humaines ou bien du développement de l'infrastructure matérielle comme grand catalyseur de la relance ;
- grandes opérations de déblaiement et de rénovation des quartiers, ou bien réaménagement et modernisation progressifs.

Malgré le caractère fortement sectoriel de la plupart des politiques urbaines, beaucoup d'entre elles combinent un certain nombre de ces approches qui, pour la plupart, peuvent coexister. Par exemple, on combinera la discrimination positive consistant à apporter des aides supplémentaires à des quartiers cibles, et une politique d'investissement autocentré dans les zones d'activités ; de même, le développement économique endogène peut se combiner à un développement des ressources physiques dans la rénovation d'un centre commercial local. Toutefois les points faibles de l'approche sectorielle demeurent : ces programmes n'étaient pas fondés sur une évaluation de ce que chaque quartier doit retrouver ; ils n'ont pas été inscrits dans des stratégies urbaines plus vastes et ils n'ont pas produit de partenariats public-privé dynamiques, ni suscité une participation et un soutien de grande ampleur.

Les politiques visant à déplacer les personnes depuis les zones où les conditions sont peu favorables vers d'autres zones offrant de meilleures conditions se concentrent sur trois principaux aspects de la mobilité : mobilité professionnelle (amélioration des communications entre les quartiers défavorisés et les pôles d'activité suburbains, diffusion plus large des informations sur les emplois disponibles, contribution aux frais de transport) ; mobilité résidentielle (programmes d'accès à la propriété, construction de logements à prix abordable dans les zones suburbaines) ; et mobilité « forcée », causée par la démolition ou la rénovation de certains quartiers, soit pour réinstaller leurs habitants ailleurs, soit pour favoriser la « mixité » sociale en y faisant s'installer des ménages appartenant à d'autres catégories de revenus. Les principales critiques formulées à l'encontre de ces politiques portent sur le fait qu'elles ne s'intègrent pas dans une stratégie bien définie pour l'ensemble du territoire concerné et ne tiennent

pas non plus suffisamment compte des possibilités qu'ont les résidents de se reloger convenablement ailleurs. C'est la raison pour laquelle les programmes destinés à favoriser la mobilité ont souvent bénéficié aux résidents les plus aisés ou se sont heurtés à une forte résistance des habitants d'autres quartiers de la même zone métropolitaine. De plus, parce qu'elles sont situées dans une optique à long terme, ces politiques ne contribuent pas à la réhabilitation des quartiers en difficulté et peuvent même avoir pour effet de renforcer leur isolement économique en les désignant comme des quartiers qu'il est préférable de fuir.

Les politiques mises en œuvre devraient donc avoir pour objectif de redonner des perspectives et des possibilités de choix aux quartiers qui en sont privés plutôt que de déplacer leurs habitants. La plupart des initiatives présentées dans la partie 2 ont été conçues dans cette optique.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour revitaliser globalement ces quartiers doivent prendre en compte l'assortiment complexe des facteurs en cause. Par exemple, une faible aptitude à l'emploi a pour cause un manque de compétences mais aussi un préjugé défavorable aux habitants de certains quartiers; un cadre de vie dégradé résulte de défauts dans la conception et dans la construction mais aussi de types de comportements qui portent atteinte aux notions de bien commun et de fierté locale; l'absence d'activités commerciales locales est causée par le faible pouvoir d'achat des habitants du quartier mais aussi par les surcoûts correspondant aux équipements de sécurité indispensables et aux primes d'assurance.

Dans les années 90, les responsables ont admis que les approches sectorielles ne pouvaient avoir qu'un succès limité. Les gouvernements ont été lents à prendre des mesures préventives mais ils sont intervenus pour appliquer des mesures correctives. Dans l'ensemble, l'action entreprise procédait par approximations successives, d'une part à cause de l'absence de modèles efficaces d'approche locale à opposer à l'approche sectorielle, d'autre part à cause de la nouveauté de bien des problèmes sous-jacents que les mesures avaient pour mission de régler. Le suivi et l'évaluation systématiques ont donc joué un rôle important dans cette action. Dans certains pays, les mesures prises consistent en programmes expérimentaux réalisés dans un nombre limité de quartiers. Dans d'autres pays en revanche, les initiatives s'inscrivent maintenant au cœur de la stratégie générale des pouvoirs publics pour combattre la concentration de la déprivation urbaine et l'exclusion. L'apparition d'approches plurisectorielles présentant des traits communs à plusieurs pays atteste qu'une communauté de vues se dégage sur un certain nombre de principes fondamentaux d'élaboration d'une politique de la ville, principes qui se sont cristallisés à partir des constatations faites dans les pays Membres.

LES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE DANS L'OCDE : VUE D'ENSEMBLE

L'étude, présentée ci-après, des politiques appliquées dans les pays Membres ne vise pas à recenser toutes les mesures prises par les pouvoirs publics dans les quartiers défavorisés. Elle cherche plutôt à mettre en relief, dans le contexte de la politique générale, les politiques spécifiques de la ville ou celles qui ont pour cible évidente les quartiers défavorisés. L'attention s'attache spécialement aux initiatives intégrées et plurisectorielles, de préférence à celles qui se concentrent sur un seul domaine.

Australie

Par le passé, le gouvernement fédéral australien s'est beaucoup appuyé sur la politique macro-économique et les programmes généraux de garantie de ressources pour répondre aux besoins des populations défavorisées. Mais il est devenu de plus en plus évident, en particulier depuis la récession économique, que ces instruments utilisés isolément ne peuvent pas suffire à résoudre les problèmes des zones les plus déshéritées.

Devant ce constat, les autorités fédérales ont adopté au début des années 1990 un programme territorial intégré à petite échelle baptisé «Building Better Cities». Ce programme était destiné à instaurer un partenariat entre les trois niveaux de gouvernement, le secteur privé et la population, et s'adressait notamment à un certain nombre de zones urbaines identifiées comme étant les plus durement touchées par les problèmes économiques et sociaux. Au cours de la première phase de ce programme, la qualité des logements s'est beaucoup améliorée dans la plupart des zones concernées, mais le développement économique et social a eu tendance à être négligé. La rénovation des logements et la hausse consécutive des loyers ont eu pour conséquence involontaire de provoquer le déplacement des habitants les plus pauvres.

En 1995-96, le gouvernement central a tenté de remédier à ces dysfonctionnements initiaux et engagé une nouvelle phase du programme «Better Cities». La justice sociale et les besoins et préoccupations de la population locale devaient être davantage pris en compte. De plus, les liens avec les principaux programmes nationaux dans le domaine de l'emploi devaient être renforcés. En revanche, les fonds affectés au programme demeuraient limités et seul un petit nombre de zones étaient visées.

Le programme «Better Cities» innovait au moins à trois égards. Premièrement, l'approche territoriale adoptée représentait un changement majeur par rapport aux stratégies employées par le gouvernement fédéral au cours des quinze années précédentes. Deuxièmement, le programme encourageait la coopération entre le gouvernement fédéral, les États et les autorités locales. Troisièmement, le programme était véritablement intersectoriel dans la mesure

où le financement n'était pas lié à un secteur d'intervention particulier – par exemple, le réseau routier, les transports publics, le logement, l'aménagement du territoire ou la création d'emplois –, mais destiné à répondre aux besoins spécifiques des zones sélectionnées. La phase 2 du programme « Better Cities » s'est avérée particulièrement utile au renforcement des liens entre les principaux programmes du marché du travail et les mesures visant à améliorer l'environnement social et matériel dans les zones concernées. Toutefois, l'impact de ces initiatives ne pouvait qu'être limité compte tenu des modestes ressources allouées à chaque quartier. Le programme a été interrompu en 1996 à la suite d'un changement de gouvernement.

Belgique

Il n'existe pas en Belgique de politique de la ville pour l'ensemble du pays, mais chaque gouvernement régional a pris des mesures pour remédier à la ségrégation spatiale croissante et au déclin des zones urbaines. Cependant, une conférence interministérielle sur la politique de la ville permet aux trois régions concernées de maintenir un contact régulier.

Région Bruxelles-capitale

Devant l'aggravation de la ségrégation spatiale et des disparités, le gouvernement régional a pris un certain nombre de mesures fondées sur le principe de solidarité, notamment en faveur des zones urbaines déshéritées. Le nouveau programme des *contrats de quartier*, qui couvre vingt communes de l'agglomération bruxelloise, offre à cet égard un exemple intéressant. Fondé sur un partenariat entre le gouvernement régional et les autorités des communes concernées, ce programme stratégique de régénération urbaine, étalé sur quatre ans, met l'accent sur trois grands domaines : le logement et l'aménagement urbain, les espaces publics et l'environnement, la cohésion sociale. Ces contrats prévoient en particulier l'établissement de partenariats entre les autorités publiques, le secteur privé (notamment en ce qui concerne les projets immobiliers) et le secteur associatif (surtout en ce qui concerne les objectifs sociaux).

Les fonds publics affectés à chaque *contrat de quartier* s'élèvent en moyenne à 10 millions de dollars US (dont les deux tiers sont fournis par le gouvernement régional), auxquels s'ajoutent 8 millions de dollars US d'investissements privés. Six contrats ont été mis en œuvre à la mi-94, et après une phase préparatoire, les opérations de réhabilitation des logements et de leur environnement sont en voie d'achèvement. En outre, diverses activités destinées à lutter contre l'exclusion sociale ont été lancées dans le cadre des *régies de quartier* élaborées en concertation avec les populations locales.

Bien que le programme soit encore dans une phase expérimentale, quatre autres contrats ont été signés à la mi-97. En outre, deux des zones couvertes par un *contrat de quartier* ont été sélectionnées pour bénéficier de l'initiative URBAN de l'Union européenne, ce qui renforcera encore l'approche multisectorielle caractéristique des contrats de quartier.

Région flamande

Le gouvernement de la région flamande s'est engagé à mettre en œuvre une politique urbaine dite « intégrée » ; il s'agit de faire en sorte que tous les secteurs de l'action gouvernementale ayant une incidence sur l'environnement urbain et sur la qualité de vie des citoyens contribuent à la viabilité et au développement durable des agglomérations. Ceci implique notamment la réhabilitation des centres commerciaux situés dans les centre-villes, le développement des transports et l'octroi de subventions destinées à favoriser la reconversion des friches urbaines et l'établissement d'un inventaire des sites désaffectés.

L'une des principales mesures adoptées par le gouvernement régional flamand a consisté à mettre en place un fonds spécial, appelé Social Impulse Fund (SIF), qui rassemble de l'argent provenant des budgets de différents ministères, un peu sur le modèle du Single Regeneration Budget mis en place au Royaume-Uni. L'objectif général du fonds est d'améliorer la qualité de vie dans des zones sélectionnées, mais les ressources peuvent servir à financer des activités dans des domaines aussi divers que la protection sociale, le logement, la gestion de la circulation, l'aménagement du territoire, l'éducation, la culture et l'intégration des immigrés.

L'identification des bénéficiaires est effectuée à partir d'une comparaison statistique des municipalités locales faisant intervenir dix critères socio-économiques, dont huit ont trait aux caractéristiques de la population locale (nombre d'immigrés, ménages percevant le revenu minimum, enfants vivant dans des familles monoparentales, etc.) et deux aux conditions de logement (logements ne répondant pas aux normes, nombre d'unités de logements sociaux). Ces indicateurs ont servi à sélectionner trente quartiers, situés pour la plupart à Anvers et Gand et dans leurs environs, qui ont bénéficié de crédits supplémentaires (s'élevant en moyenne à 7 millions de dollars US). Chacune des municipalités concernées signe avec le gouvernement régional un contrat définissant les objectifs précis à atteindre sur une période de quatre ans.

Région wallonne

En région wallonne, la principale initiative ciblée est le programme des *zones d'initiative privilégiées* (ZIP), dont la particularité réside dans l'utilisation d'un système complexe d'aide à la prise de décision tenant compte d'un certain

nombre de critères pour déterminer les zones bénéficiaires. Quatre cibles privilégiées d'intervention ont été identifiées : 1) les zones où les difficultés socio-économiques et l'exclusion sont généralisées; 2) les zones caractérisées par de fortes tensions sur le marché immobilier et une pénurie de logements à un prix abordable; 3) les quartiers d'habitat dégradé des centre-villes; et 4) des zones comportant des logements sociaux regroupés dans des cités. Le programme reconnaît donc explicitement la diversité des formes de misère urbaine.

Les zones d'initiative privilégiées ont été sélectionnées en fonction de leurs besoins à partir de données de 1981. La sélection s'effectue en deux étapes : on détermine tout d'abord les zones susceptibles de bénéficier d'une aide (les critères étant un niveau et une densité de population suffisamment élevés), puis les zones éligibles sont classées en fonction d'une série d'indicateurs destinés à repérer les quatre types de zones précédemment citées. Plus de 30 indicateurs ont été analysés, et 20 ont été retenus. Ils peuvent être rangés dans quatre grandes catégories : caractéristiques démographiques, caractéristiques socio-économiques, niveau d'instruction, conditions de logement. Un seuil de sélection est déterminé pour chaque indicateur d'après l'écart-type par rapport à la moyenne nationale. Les résultats sont ensuite additionnés afin d'obtenir un indice global pour chaque zone, en fonction duquel sont classés et sélectionnés les secteurs souffrant de handicaps multiples.

Cette approche statistique fit ressentir 72 quartiers répartis dans 22 municipalités qui se virent proposer un « contrat de partenariat » ville/région dans lequel la municipalité s'engage à :

1. Élaborer une stratégie globale de revitalisation du quartier portant de façon équilibré sur les valets économique, formation, social, cadre de vie et culturel.
2. Y associer, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre, l'ensemble des forces vives (association de commerçants, syndicats patronaux et de travailleurs), le monde associatif et la population.
3. Réserver une part accrue (en principe doublée) du budget municipal aux actions à mener dans les quartiers.
4. Intégrer la population locale dans la mise en œuvre des projets par l'utilisation de clauses sociales dans les marchés.

La région quant à elle s'engage au terme de ce contrat :

1. A prendre en charge à 100 pour cent pendant 6 ans le coût d'un coordinateur d'opération.
2. A subventionner à raison de 50 pour cent les honoraires d'une équipe pluridisciplinaire chargée d'assister la municipalité dans la conception du projet.

3. A prendre en charge à 100 pour cent le coût d'une régie de quartier chargée d'assurer :
 - le parcours d'insertion des populations à risque du quartier;
 - la coordination des actions d'éducation permanente;
 - l'information et la participation des habitants;
 - l'accompagnement d'initiatives économiques individuelles ou collectives.
4. A réserver une priorité aux demandes de crédits destinés à ces « projets de quartier » (tous départements ministériels confondus).
5. A majorer les taux de subvention pour la rénovation de logements, la création d'espaces verts, etc.

NB : Les crédits prévus au budget 98 de la région wallonne pour les actions est 30 millions de dollars US auxquels il faut encore apporter des crédits européens (FEDER ou FSE).

Danemark

Devant l'émergence de la misère urbaine, qui touche principalement le logement social dans les banlieues et les zones péri-urbaines, le gouvernement danois a mis en place en 1993 un Comité des villes interdisciplinaire. Après avoir procédé à des travaux préliminaires permettant d'évaluer l'ampleur et les caractéristiques de la misère, au cours desquels le Comité avait recensé près de 200 quartiers en difficulté, un certain nombre de projets spécifiques, intégrés, ont été mis en place. Parmi ceux-ci, on citera notamment les Projets de modernisation des agglomérations qui tentent de réunir les agglomérations – principalement en en redessinant les limites actuelles – afin d'utiliser des ressources complémentaires pour mieux desservir des zones jusque-là isolées et sous-équipées. Ces projets s'adressent donc à des zones urbaines plus vastes que les quartiers défavorisés, ce qui devrait favoriser l'intégration économique et sociale. Bien que très différents les uns des autres, ces projets de modernisation ont un certain nombre de points communs :

- ils repensent l'aménagement de l'espace et de la ville pour créer des nouveaux districts, ce qui contribue à rompre l'isolement et à atténuer les « effets d'adresse » tout en permettant une mise en commun des ressources;
- ils militent pour les principes du développement durable et du programme d'Action 21 au niveau local;
- ils assainissent la vie du nouveau district sous tous ses aspects (économie, emploi, société et culture).

La modernisation des agglomérations suppose la participation des habitants et du personnel politique local ainsi que celle des personnalités du secteur public et du secteur privé à des institutions pour un partenariat local.

Pour le moment, les projets de modernisation sont encore en phase d'expérimentation : six projets ont été retenus par le Comité des villes pour servir de modèle sur une période de cinq ans.

France

En France, une nouvelle approche de la politique de la ville a été adoptée au début des années 80, à la suite de la publication du rapport Dubedout, avec l'introduction des conventions de *Développement social des quartiers* (DSQ). Ces initiatives se proposaient de traiter les problèmes des quartiers en difficulté à travers une approche multisectorielle et partenariale. Pour chaque convention DSQ, une commission de développement rassemblant les divers acteurs publics ou semi-publics du programme définit un plan d'action sur cinq ans et programme les moyens nécessaires à sa réalisation. Le programme apparaît innovant à plusieurs égards : il a poussé différents ministères à collaborer, il a permis aux acteurs sur le terrain d'exercer des responsabilités plus étendues, et il a assuré le financement des projets sur une période relativement longue. Toutefois, une trop grande priorité a été accordée aux mesures de réhabilitation du cadre bâti au détriment des considérations économiques, la participation de la population locale a été insuffisante, et les conventions de développement étaient trop étroitement ciblées sur les quartiers en difficulté, ce qui a empêché la réalisation d'actions visant à recréer des liens économiques entre ces quartiers et le reste de l'agglomération et de la région.

Les *Contrats de ville*, qui ont remplacé les conventions de développement social des quartiers, ont permis de résoudre en partie ce dernier problème en étendant le champ d'action à l'agglomération tout entière et non plus aux seuls quartiers en difficulté. Cependant, devant le grand nombre de projets proposés par les élus locaux, sans grand rapport avec les quartiers défavorisés, l'État a rapidement précisé sa vision du contrat de ville en décidant que seuls les projets favorisant le développement des quartiers en difficulté pourraient être sélectionnés. Sur le plan économique, plusieurs mesures complémentaires ont été adoptées au début des années 90. En 1992, des protocoles villes-entreprises ont par exemple été signés dans le but de développer les partenariats public-privé. Malheureusement, ce type de contrat ne s'est pas généralisé, et pour des raisons historiques et culturelles, le secteur privé n'est pas encore devenu un partenaire à part entière dans la négociation des *contrats de ville*.

A partir de 1995, l'État a entrepris de soutenir l'activité économique et l'emploi dans les quartiers en difficulté en accordant des exonérations fiscales aux entreprises qui y sont implantées et en participant au financement d'emplois

publics. Cette politique de « discrimination positive » a ainsi donné naissance aux *zones urbaines sensibles* et aux *zones de redynamisation urbaine*. Puis, en 1997, le Pacte de relance pour la ville a introduit les *zones franches urbaines*. Les avantages financiers sont alors devenus beaucoup plus importants. Ainsi, au cours de l'année 1997, environ 2 milliards de francs (350 millions de dollars US) d'exonérations fiscales devraient être accordés aux entreprises des quartiers en difficulté. D'autre part, environ 1 milliard de francs (170 millions de dollars US) devrait servir à financer des emplois de ville pour les 18-25 ans. Outre ces dispositifs, le Pacte de relance pour la ville a introduit un certain nombre d'instruments de politique urbaine qui pourront être utilisés par les partenaires locaux.

Ces initiatives locales se sont accompagnées de réformes institutionnelles. Un ministre d'État chargé de la ville a été nommé le 21 décembre 1990 afin de favoriser la coordination interministérielle, et une Délégation interministérielle à la ville a été instituée deux ans plus tard dans la même optique.

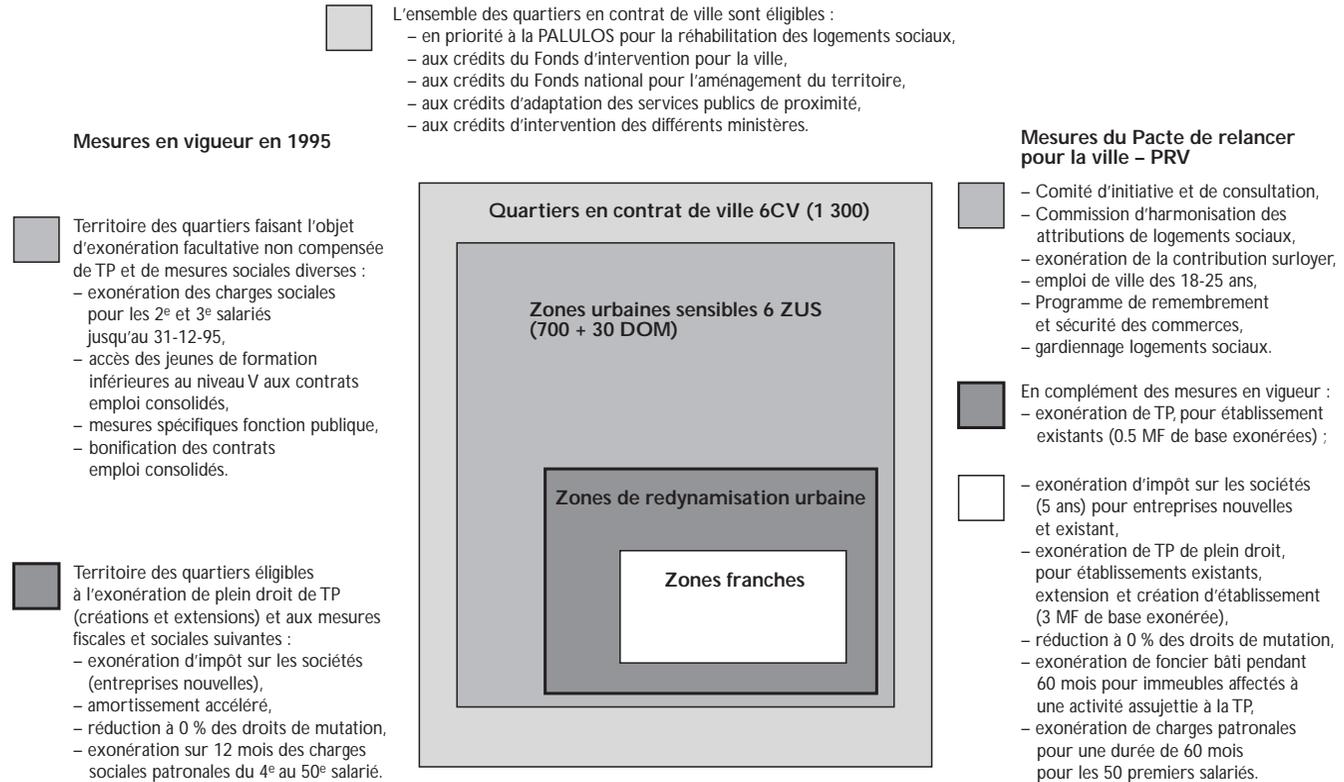
Allemagne

L'Allemagne étant un État fédéral, la politique sociale est coordonnée au niveau national mais sa mise en œuvre est fortement décentralisée et les interventions de l'État fédéral à l'échelon local sont rares. En outre, la plupart des problèmes liés à la pauvreté sont traditionnellement traités dans le cadre d'un système de protection sociale centré sur l'individu. En conséquence, la responsabilité des problèmes liés à la pauvreté incombe d'abord aux autorités locales, et il est donc difficile d'avoir une vision claire de l'ampleur ou de la répartition spatiale des problèmes socio-économiques sur le territoire national, en particulier en ce qui concerne la concentration de ces problèmes dans certains quartiers.

Pendant longtemps, les problèmes des quartiers difficiles ont été traités comme de simples problèmes de logement et de cadre de vie. Si les opérations de rénovation entreprises à la fin des années 60 et au début des années 70 ont permis d'améliorer la qualité des logements et les conditions de vie, elles ont aussi entraîné une forte hausse des loyers et provoqué le déplacement des familles les plus défavorisées qui vivaient dans les centre-villes. Depuis les années 80, les efforts de rénovation des zones urbaines sont menés suivant une approche qui entraîne moins de bouleversements. Pour réaliser l'objectif qui consiste à rénover certains quartiers tout en y maintenant des logements à un prix abordable pour les ménages défavorisés, deux moyens sont employés : la coordination des programmes de rénovation et des principaux programmes sociaux, et les arrêtés municipaux.

Récemment, la dimension économique a également été davantage prise en compte. Pour la première fois, le gouvernement fédéral a utilisé des fonds alloués au développement urbain pour attirer des investissements privés dans

◆ Graphique 7. *La géographie d'application de la politique de la ville*



des secteurs sélectionnés. La reconversion des friches urbaines et des sites industriels fait actuellement l'objet d'une attention particulière. Malgré les blocages administratifs, les autorités locales s'efforcent de mieux coordonner les politiques sectorielles et nationales. Si les *Länder* ont mis en place des mesures ciblées sur les quartiers défavorisés, le gouvernement fédéral n'a pas encore adopté de programmes de ce type. En revanche, un certain nombre de grandes villes ont adopté des politiques intégrées.

Irlande

L'Irlande a une longue tradition en matière d'initiatives de développement local. L'initiative *Muintir na Tire* offre depuis les années 30 l'exemple d'une stratégie locale d'auto-assistance dont l'objectif premier est de lutter contre la pauvreté en milieu rural. Au cours de la dernière décennie, deux nouvelles évolutions sont cependant intervenues : premièrement, une prise de conscience croissante des inégalités de développement au sein des territoires urbains et, deuxièmement, la reconnaissance « officielle » par l'État du rôle des populations locales, comme en témoigne l'assistance apportée par diverses agences gouvernementales aux associations locales et l'adoption de stratégies fondées sur le « partenariat » et la « participation ».

La réponse territoriale au chômage de longue durée offre un bon exemple de programme de partenariat formel spécifique³⁴. Juridiquement, les partenariats sont des entreprises indépendantes régies par le droit irlandais des sociétés. Leurs conseils regroupent des représentants des intérêts de la population locale, y compris des chômeurs, des représentants des organisations nationales ouvrières et patronales des partenaires sociaux, et des représentants locaux ou régionaux des administrations nationales responsables de la protection sociale, de la formation ou du développement économique. Grâce à cette structure, les partenariats ont souvent une autorité de fait sur une partie des activités locales et des dépenses des organismes centraux de l'administration nationale. Alors que la mission des partenariats – remédier au chômage local de longue durée – est assez étroitement circonscrite, la structure du partenariat a donné lieu en pratique à des initiatives en matière d'accès et de débouchés dans un vaste ensemble de domaines.

L'Irlande est le premier pays membre de l'Union européenne à avoir adopté officiellement une « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ». Sans être à proprement parler une politique de la ville, celle-ci a des prolongements sur la prise en charge des quartiers en difficulté. Cette initiative gouvernementale de grande envergure a pour objectif de « placer les besoins des pauvres et des exclus au premier rang des priorités nationales » (DSW, 1997). La première priorité consiste à réduire de moitié d'ici à l'an 2007 le nombre de personnes victimes de la pauvreté. Cet objectif doit être atteint à travers des stratégies coordonnées

prenant en compte à la fois les problèmes d'éducation, de chômage et d'inadéquation des revenus, la priorité étant donnée aux territoires urbains et ruraux particulièrement défavorisés.

La politique nationale de lutte contre la pauvreté accorde une importance nouvelle au suivi et à l'évaluation. Les initiatives de lutte contre la pauvreté sont définies en fonction d'indicateurs objectifs de la pauvreté, dérivés principalement d'une analyse du recensement de la population et de l'enquête sur les conditions de vie en Irlande, méthode qui avait été utilisée pour la première fois pour choisir les territoires couverts par le Programme opérationnel de développement local urbain et rural. Des travaux sont menés actuellement en vue d'élaborer des indicateurs détaillés permettant de mesurer les résultats des initiatives locales et de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, et il est probable que les résultats de ces travaux feront l'objet d'un examen attentif lors des prochaines négociations entre les partenaires sociaux et l'État.

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les autorités centrales ont une longue tradition d'interventions sectorielles visant les groupes vulnérables ainsi que de politiques spécifiques en faveur des quartiers en difficulté. Comme dans le cas de plusieurs autres pays mentionnés dans ce document, les premières initiatives adoptées dans les années 70 dans le cadre de la politique de la ville ont pris la forme de programmes d'aménagement urbain et de rénovation. C'est au début des années 80 que les politiques destinées à remédier aux problèmes des quartiers en difficulté ont commencé à occuper une place de premier plan aux Pays-Bas. Dans un premier temps, elles ont pris la forme d'un projet pilote d'une durée de quatre ans ciblé sur certains quartiers cumulant différents handicaps. A partir d'une étude approfondie des quartiers en difficulté, le ministère de l'Intérieur a sélectionné 30 quartiers situés dans 16 communes pour participer à la première phase du projet. Les autorités locales ont été invitées à élaborer des plans d'action locaux contenant une analyse précise des problèmes des différents quartiers concernés, ainsi qu'une description sommaire des initiatives destinées à résoudre ces problèmes. Le programme était financé par l'intermédiaire d'un fonds intégré alimenté en majeure partie par les ministères de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Intérieur. Outre la mise à disposition d'importants moyens financiers supplémentaires, l'une des caractéristiques les plus importantes de ce programme était l'existence d'un mécanisme de financement intégré destiné à soutenir des projets novateurs.

A la suite du changement de gouvernement intervenu en 1989, ce programme a été remplacé par une politique générale de « régénération sociale ». Le concept de régénération sociale a été adopté à l'échelle nationale et inscrit dans des conventions conclues avec la majorité des municipalités néerlandaises. Le

but de ces conventions était d'améliorer la situation des personnes considérées comme socialement défavorisées ou exposées à ce risque. Depuis le début des années 90, quelque 200 municipalités ont participé au programme de régénération sociale.

Une politique plus intégrée, multisectorielle et à grande échelle a été inaugurée fin 1994 avec l'adoption du programme «Large Cities» reposant sur une série d'accords signés entre le gouvernement et certaines municipalités. Plutôt que de s'appuyer sur des hypothèses générales définies au niveau national, cette initiative part du principe que chaque territoire a ses propres atouts et handicaps socio-économiques, et que ceux-ci doivent être au cœur de toute tentative de solution. En pratique, cette politique a consisté à choisir en concertation avec chaque municipalité les quartiers devant bénéficier d'une aide, le type de programmes à mettre en place et les objectifs à atteindre.

Les initiatives sélectionnées se rapportaient à la santé, à la sécurité, à l'éducation, au développement économique local et aux conditions de vie (logements et services collectifs). La nouvelle politique est appliquée depuis juin 1995 et fera l'objet d'une évaluation vers la fin 1997 – début 1998. Récemment, le gouvernement a annoncé la prorogation du programme général de régénération urbaine jusqu'en l'an 2010. En plus du logement, le programme porte désormais sur les parcs et les espaces publics, les infrastructures, le développement de zones d'activités et la sécurité.

Les pays nordiques

Malgré les contraintes croissantes dues à la persistance d'un chômage élevé, les instruments de la politique sociale continuent de jouer un rôle prépondérant dans la lutte contre la pauvreté dans les pays scandinaves. Néanmoins, l'incapacité des systèmes de protection sociale (pourtant largement développés) à empêcher l'apparition d'inégalités dans certaines zones urbaines suscite de plus en plus d'inquiétudes. En outre, les pays scandinaves sont caractérisés par un système institutionnel très décentralisé et l'intervention de l'État au niveau local est donc restée pendant longtemps très limitée. Récemment, pourtant, quelques programmes ont été mis en place par les gouvernements centraux afin de développer une approche intégrée, et donc de favoriser notamment la coordination entre différents acteurs publics et la population. Jusqu'à présent, ces programmes ont été largement centrés sur les problèmes de logement, mais leur champ d'intervention tend à s'élargir.

Finlande

Grâce à son système de protection sociale, la Finlande a réussi à se prémunir contre l'apparition de fortes disparités de revenus, et les inégalités en matière

d'éducation, de santé, etc. sont restées limitées. Bien que la protection sociale individuelle reste au cœur du dispositif finlandais de lutte contre le chômage et ses conséquences, le gouvernement reconnaît qu'une politique globale de la ville s'intégrant à sa stratégie d'ensemble peut freiner le déclin des zones les plus durement touchées par le chômage de longue durée. Comme dans d'autres pays scandinaves, le gouvernement s'est consacré surtout aux améliorations physiques. Cependant, le choix de certaines zones suburbaines comme cibles des programmes en matière de logement [notamment le Building Renovation Programme (1992-1996)] a des objectifs sociaux évidents. Le programme en faveur des banlieues et le programme de rénovation immobilière ont tous deux permis de traiter en parallèle les questions de développement régional et de logement et ont encouragé la participation de diverses associations locales.

Norvège

La Norvège s'appuie elle aussi principalement sur son système de protection sociale pour corriger les déséquilibres de son économie et se caractérise par un système institutionnel très décentralisé dans certains domaines. Il n'existe donc pas de politique de la ville élaborée au niveau national. L'approche intégrée et multisectorielle est encore balbutiante, même si l'État cherche de plus en plus à établir des partenariats avec d'autres niveaux administratifs et des organisations non gouvernementales.

Le ministère de l'Environnement a lancé le programme «Environmental Cities», fondé sur une coopération étroite entre gouvernement central, municipalités, associations et groupes de résidents. Ce programme ne vise pas directement les quartiers en difficulté, mais concerne sept villes et, dans Oslo, le quartier connu sous le nom de Gamle Oslo (la vieille ville). L'adoption d'une approche globale et intégrée est également envisagée pour le nouveau programme d'action conjoint sur dix ans visant les quartiers est de l'agglomération d'Oslo, programme qui sera axé sur le logement et les opérations de rénovations urbaines, les projets en faveur des jeunes et l'intégration des minorités ethniques. La planification et l'utilisation des fonds feront l'objet d'une coordination entre les autorités centrales et locales. En Norvège, la politique de la ville est décentralisée et la majeure partie des responsabilités dans ce domaine incombent aux autorités locales. Ceci vaut pour les politiques sectorielles aussi bien que pour les initiatives visant spécifiquement les zones urbaines. En conséquence, bien que le gouvernement central ait pris certaines mesures pour stimuler directement les économies locales, par exemple la mise à disposition de moyens financiers par l'intermédiaire de la State Housing Bank, les politiques en faveur des quartiers en difficulté sont mises en œuvre au niveau local.

Suède

En Suède, les fonds alloués à des programmes de rénovation urbaine ont considérablement augmenté depuis les années 70. Les municipalités ont pu bénéficier de quatre programmes nationaux qui comportaient tous des crédits destinés à des opérations de rénovation urbaine : *i*) le programme d'amélioration de l'habitat (1983-86) ; *ii*) le programme de régénération sociale (1986-1989) ; *iii*) le programme coordonné pour les services (1985-90) ; et *iv*) le programme de prêts pour la réhabilitation des logements, qui représente environ 60 pour cent de l'ensemble des fonds. A la différence de certains autres pays de l'OCDE, les programmes suédois visant les quartiers en difficulté restent relativement conventionnels au sens où 90 pour cent du total des investissements réalisés dans le cadre des programmes susmentionnés ont été consacrés à des améliorations du cadre physique. Les dépenses affectées à l'amélioration du cadre social au sens large, des méthodes de gestion et de l'offre de services publics restent modestes.

Malgré les nombreuses initiatives mises en œuvre au fil des ans, la politique de la Suède n'échappe pas à certaines critiques. Les projets se sont succédés sans aucun changement d'orientation évident. Un grand nombre de programmes se sont attaqués aux symptômes et non aux causes. Par exemple, le généreux programme de subventions en faveur de la rénovation des logements a souvent été appliqué sans aucune coordination avec d'autres projets concernant pourtant le même quartier. On reconnaît de plus en plus aujourd'hui que les problèmes des quartiers en difficulté ne peuvent être réglés que grâce à la mobilisation des résidents et à de nouvelles réformes structurelles touchant notamment le système de prêts et de subventions, le marché du travail, la politique à l'égard des réfugiés et les actions visant le cadre de vie matériel.

Dans ce contexte, le gouvernement suédois a pris récemment deux nouvelles mesures :

- la création de la Commission gouvernementale des grandes agglomérations ; et
- des crédits budgétaires spéciaux à l'intention des quartiers défavorisés comptant une forte population d'immigrés.

La Commission des grandes agglomérations est un organisme transsectoriel chargé d'analyser tout l'ensemble des questions de fond d'ordre économique et social touchant les zones urbaines, comme l'élaboration d'une politique régionale des grandes agglomérations, la réforme des moyens de protection sociale afin d'améliorer la prise en charge des jeunes et des immigrés dans les quartiers défavorisés, et l'identification d'une part plus active que prendrait l'administration centrale dans la solution des problèmes urbains. Dans cet esprit, la Commission a recommandé de créer un organisme interministériel, semblable à la

Délégation interministérielle à la ville (DIV) française, qui réunirait les ministères de la Santé et des Affaires sociales, de l'Intérieur, du Travail et de l'Éducation, ainsi que les autorités locales intéressées.

A l'initiative du ministère de l'Intérieur, des crédits extraordinaires, 250 millions de couronnes suédoises pour la période 1996-1998 et 500 millions pour la période 1998-2000, doivent être affectés à des projets dans les quartiers défavorisés. Des projets pilotes sont mis en place dans 8 municipalités, mettant l'accent notamment sur l'éducation et sur la création d'emplois.

Les pays d'Europe du Sud

L'adoption d'une politique nationale de la ville est une démarche moins fréquente dans les pays d'Europe du Sud, où le concept de quartiers en difficulté est moins utilisé qu'ailleurs. En conséquence, on trouve dans ces pays un moins grand nombre d'initiatives lancées par l'État pour remédier aux problèmes des sites défavorisés. Les problèmes territoriaux sont traditionnellement abordés en termes d'inégalités régionales et traités à l'aide de politiques sectorielles (principalement à travers la politique de l'emploi et des infrastructures).

Grèce

L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une politique nationale de la ville en Grèce est la très grande fragmentation des entités administratives au niveau infranational. Ainsi l'agglomération d'Athènes est-elle constituée de 57 municipalités et communes différentes qui relèvent directement du gouvernement central, ce qui signifie qu'il n'existe pas d'autorité responsable pour l'ensemble de l'agglomération. A Athènes et dans d'autres grandes agglomérations, l'adoption d'une stratégie coordonnée à l'échelle de la ville ou de la région s'avère difficile. La faible mobilité résidentielle et la forte identification des habitants à leur quartier incitent les autorités municipales à aborder les questions d'urbanisme dans une perspective locale étroite. Enfin, bien que le gouvernement central dispose de pouvoirs relativement étendus, il a tendance à privilégier l'approche sectorielle.

Toutes ces raisons expliquent le faible nombre d'initiatives qui s'insèrent dans une stratégie d'aménagement urbain ou qui s'efforcent de repérer les quartiers nécessitant des interventions spécifiques. Par ailleurs, en raison du découpage administratif, de multiples initiatives de portée limitée sont mises en œuvre par les autorités locales au niveau des quartiers.

Les programmes de subventions de l'Union européenne ont joué un rôle important dans l'élaboration de cadres d'action pour certains secteurs, notamment les transports et l'éducation permanente. En ce qui concerne les problèmes

des quartiers en crise, les quatre initiatives menées en Grèce au titre du programme Pauvreté 3 ont contribué dans une certaine mesure à promouvoir le concept de politique intégrée, en particulier dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale. En dehors de ces quelques initiatives de l'Union européenne, les programmes reposant sur le partenariat entre secteur public et secteur privé sont rares.

Italie

L'Italie n'a pas adopté une politique intégrée en faveur des quartiers en difficulté, mais a pris une série de mesures visant ces quartiers dans des domaines tels que l'emploi et le développement des entreprises, la rénovation de l'habitat, la reconversion des régions industrielles en déclin, les problèmes sociaux (notamment des jeunes) ou encore l'environnement. L'adoption d'une démarche intégrée a parfois été proposée. Ainsi la loi n° 179 de 1992 sur la réhabilitation de l'habitat a-t-elle introduit une nouvelle conception de l'intervention publique dans la mesure où les crédits alloués à ce programme peuvent être utilisés à d'autres fins que des opérations de rénovation. De plus, la loi prévoyait que les ressources pouvaient servir à créer des conditions propres à attirer l'investissement privé dans les quartiers concernés. Cette législation ouvrait la perspective d'un changement radical de stratégie, mais le programme a malheureusement continué à être géré de façon très centralisée et est resté centré sur les projets immobiliers. L'absence de politique d'urbanisme, de mesures en faveur du développement économique et social ou de participation de la population locale a limité considérablement l'efficacité des interventions visant les quartiers défavorisés.

Récemment toutefois, un nouveau « programme expérimental » a été appliqué (Contratti di quartiere); il est tourné, semble-t-il, vers une approche plus intégrée et vise explicitement les quartiers en crise dans lesquels l'absence de services, les difficultés de logement et des problèmes de cohésion sociale s'ajoutent à la dégradation matérielle.

Des approches intégrées commencent à être appliquées dans le cadre de certains projets, notamment pour développer l'esprit d'entreprise chez les jeunes ou favoriser la reconversion d'anciens sites industriels. Même si ces initiatives sont encore assez marginales, elles laissent espérer que l'État adoptera à l'avenir une stratégie faisant davantage appel à la concertation. Même au niveau local, les politiques intégrées demeurent peu nombreuses. D'ailleurs, l'initiative des projets existants – qui concernent souvent l'emploi ou la pauvreté – émane généralement du secteur associatif, dont l'action s'inscrit parfois dans le cadre de programmes des municipalités et de subventions de l'Union européenne.

Portugal

Les principaux problèmes dont souffrent les zones urbaines portugaises sont liés au logement, à savoir :

- l'inadéquation du parc de logements à vendre ou à louer et des besoins locaux;
- le grand nombre de taudis (environ 80 000), de locaux dégradés (300 000) et vides (300 000) dans les deux grandes agglomérations;
- le grand nombre de logements surpeuplés.

Pour redresser la situation, les grands programmes de logement menés dans ce secteur comprennent notamment : la promotion de logements neufs locatifs ou en accession à la propriété, à des prix fixés à l'avance et soumis à de sévères contrôles de la qualité, réalisés en collaboration avec des partenaires comme les municipalités, les organismes d'aide sociale ou les entreprises privées. L'offre de logements sociaux aux habitants de « taudis » ; rien qu'à Lisbonne et à Porto ce programme mettra des logements neufs à la disposition de 48 000 familles. Enfin, un ensemble de programmes pour la rénovation des types de logements pour lesquels le régime de propriété ou celui des loyers ne permettent guère d'assurer l'entretien et les réparations.

Dans le domaine des politiques intégrées de la ville combinant une politique du logement et des activités de développement économique et social, les initiatives les plus récentes se sont inscrites dans les programmes de l'Union européenne, cofinancées par le gouvernement national et par le Commission. Les deux programmes principaux sont 1) les programme Rénovation urbaine – Réhabilitation urbaine, axés tous deux sur les bidonvilles; le premier assure la coordination de divers projets sociaux et de projets de rénovation de l'habitat tandis que le second est axé sur l'amélioration des vieux quartiers du centre-ville (en liaison avec l'Initiative communautaire URBAN de l'Union européenne); et 2) l'Initiative communautaire URBAN pour Lisbonne et Porto qui, dans les deux cas, s'attaque aux problèmes de l'habitat et des équipements défectueux des quartiers du centre-ville.

Espagne

En Espagne, l'action de l'État central est particulièrement difficile à évaluer de manière globale dans la mesure où ce dernier a conservé des compétences différentes suivant les régions; les lois organiques de décentralisation ont en effet transféré à certaines régions plus de prérogatives qu'à d'autres. Par exemple, la Catalogne est compétente en matière d'éducation alors que l'Andalousie ne l'est pas. De manière générale, le système institutionnel est de plus en plus décentralisé. En décembre 1996, par exemple, toutes les régions se sont vu confier des compétences étendues en matière de politique de l'emploi.

L'État central joue donc un rôle extrêmement limité au niveau local et ne mène véritablement aucune politique territoriale. Ceci est regrettable, car la participation de l'État à la définition de stratégies locales intégrées serait fort utile. Les partenariats pouvoir central-pouvoirs locaux dans ce domaine portent généralement sur la modernisation d'installations existantes appartenant à l'État (chemins de fer, ports, installations militaires) et sur de grands investissements dans les infrastructures de transport. Il existe à l'échelle nationale certaines mesures sectorielles qui concernent les quartiers en difficulté (Action intégrée contre l'exclusion sociale, Escuelas Taller (ateliers-écoles) et rénovation de l'habitat), mais ces programmes doivent être mieux intégrés dans le cadre d'une politique générale des quartiers défavorisés.

Le Comité National Habitat, créé à l'occasion de la Conférence d'Istanbul, travaille maintenant sur des questions spécifiques en vue de développer les Orientations sur la question urbaine en Espagne, et notamment sur la déprivation urbaine. Pour ouvrir le débat et comme premier pas vers une prise en charge plus concertée des problèmes urbains, le gouvernement central poursuit les études entreprises à l'occasion du rapport national au Groupe de l'OCDE chargé du projet sur les quartiers en difficulté, et prépare actuellement un rapport sur les quartiers vulnérables qu'il analyse sous l'angle matériel, environnemental et socio-économique. Cette étude permettra de focaliser le débat au sein des divers organismes gouvernementaux et autres partenaires participant au Comité Habitat, afin qu'il puisse servir de base à l'élaboration d'une politique plus dynamique.

Le Royaume-Uni

La politique de la ville au Royaume-Uni s'est développée de manière empirique en raison d'une part des influences politiques, et d'autre part d'un système d'évaluation rigoureux. Les différentes phases de la politique de la ville peuvent être résumées brièvement. Dans les années 60, l'apparition de tensions sociales dans les centre-villes et le spectre des « rivières de sang » évoqué par Enoch Powell ont incité le gouvernement à mettre en place l'Urban Programme en Angleterre (l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ayant leurs propres politiques urbaines). Il s'agissait d'un programme de subventions relativement modeste visant essentiellement à financer des actions d'insertion et de recyclage de certains groupes cibles. Le principal aspect novateur de ce programme, qui a fonctionné jusqu'au milieu des années 80, résidait dans l'importance accordée à la création de partenariats entre l'État, les autorités locales et le secteur associatif.

Après l'arrivée au pouvoir en 1979 d'un gouvernement conservateur, les priorités de l'Urban Programme ont été modifiées conformément aux nouvelles orientations définies par les autorités. Il s'agissait principalement de ne plus

placer les objectifs sociaux au centre des politiques urbaines, de limiter l'implication des autorités locales dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et d'attirer les investissements privés pour atteindre certains objectifs économiques. Les Urban Development Corporations (Agences pour le développement urbain) formaient la clé de voûte du nouveau dispositif. Financées par le gouvernement central et relevant directement de celui-ci, ces Agences avaient pour but d'attirer les investissements privés dans des régions en déclin victimes d'un phénomène de désindustrialisation. L'un des aspects controversés du projet était l'attribution aux Agences de développement urbain de certaines compétences en matière d'aménagement et d'occupation des sols – compétences que détenaient auparavant les municipalités –, ceci afin de mieux adapter la politique foncière aux besoins du marché. Étant placées sous l'autorité directe du gouvernement central, les agences jouissaient d'une relative autonomie par rapport aux municipalités. Les agences de développement urbain étaient présentées comme le symbole de la nouvelle politique gouvernementale à orientation « entrepreneuriale ».

En 1991 une nouvelle politique, City Challenge, a été inaugurée, marquant un changement important par rapport aux politiques précédentes dans lesquelles l'économie jouait un rôle moteur. C'est, peut-on dire, la première étape d'une démarche intégrée pour traiter les problèmes des quartiers défavorisés. En partenariat avec les principaux acteurs de la population locale et du secteur privé, les autorités locales ont élaboré des stratégies quinquennales de revitalisation économique et sociale des quartiers défavorisés. Le financement était assuré par le gouvernement central et complété par des apports du secteur privé et des programmes européens. City Challenge fut aussi le premier programme à faire intervenir la concurrence dans l'attribution des crédits de revitalisation. Au total, 57 quartiers prioritaires pouvaient demander à participer à City Challenge, et 31 d'entre eux ont été choisis sur la base d'une évaluation de la qualité, de la nouveauté et de la viabilité de leur stratégie, applicable dans le cadre d'un partenariat.

En 1994, le gouvernement a encore mis en œuvre une nouvelle mesure, le Single Regeneration Budget. Les fonds consacrés à la revitalisation et provenant de quatre ministères, Environnement, Transports, Éducation et Emploi, Commerce et Industrie, sont groupés, ce qui permet leur utilisation souple, en un budget unique, administré au niveau régional par de nouveaux organismes publics régionaux, les Government Offices for the Regions. Une partie du SRB est affectée à un programme de revitalisation fonctionnant sur le principe de la concurrence, le Single Regeneration Budget Challenge Fund, dont les principes sont comparables à ceux du programme City Challenge mais qui offre plus de souplesse dans l'utilisation des fonds. Par exemple, à la différence de City Challenge, toutes les zones du pays peuvent demander à bénéficier des ressources,

et les partenariats peuvent être organisés avec n'importe quel organisme sans se limiter aux autorités locales. En pratique, la plupart des partenariats sont animés par les autorités locales mais il existe quelques bons exemples de partenariats animés par des associations locales et par des partenaires privés.

Outre les mesures exposées ci-dessus, prises à l'initiative du pouvoir central, un nombre croissant d'autorités locales ont mis en œuvre leurs propres programmes pour s'attaquer à la pauvreté et aux handicaps sociaux dans leurs quartiers. Les mesures prises tendent avant tout à atténuer les effets de la pauvreté en veillant à ce que les ressources affectées aux principaux programmes locaux touchent les personnes les plus démunies.

Depuis l'élection du nouveau gouvernement travailliste en mai 1997, une plus grande place est faite aux problèmes de l'exclusion sociale et des quartiers en difficulté. Un nouveau plan «Welfare to Work» porte sur des problèmes comme le chômage de longue durée. Pour corriger les insuffisances en matière d'éducation et de santé, des ressources supplémentaires sont affectées aux «zones» dans lesquelles les personnes touchées par ces problèmes sont très nombreuses. Le travail en partenariat effectif, qui associe la population locale à la conception et à l'application des mesures, et le ciblage renforcé sur les quartiers les plus démunis ont été soulignés comme étant des éléments décisifs dans la maîtrise des problèmes des quartiers en difficulté. Pour veiller à ce qu'une réponse concertée soit apportée aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion, un nouveau groupe interministériel, «The Social Exclusion Unit», a été créé avec, à sa tête, le Premier ministre.

Ces dernières années, deux autres initiatives s'insérant également dans le dispositif du budget unique ont été lancées. Il s'agit du Estate Renewal Challenge Fund (Fonds pour la rénovation immobilière) et des Housing Action Trusts (Fonds d'investissement pour le logement), deux initiatives axées sur la réhabilitation ou la rénovation de logements sociaux en mauvais état. Le but recherché est de remédier aux problèmes du financement des opérations de rénovation en transférant la propriété des logements appartenant à des municipalités démunies à des organismes indépendants pouvant mobiliser des capitaux.

En outre, quelques programmes importants ont été mis en place en Écosse et au pays de Galles.

En novembre 1996, des Priority Partnership Areas (Zones prioritaires de partenariat) ont été créées en Écosse. Instaurées pour une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans, ces zones s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle politique de régénération urbaine baptisée «Programme pour le partenariat». Doté d'une enveloppe de 60 millions de livres par le programme écossais pour les villes, pour les trois premières années, ce dispositif vise à renouveler l'expérience réussie des partenariats urbains existant autrefois en réactivant les principaux

comités de ville. Les fonds sont versés sous forme de subventions globales afin d'encourager la mise en place de stratégies à l'échelle locale. Les partenariats sont dirigés par les municipalités et regroupent des organismes tels que les Scottish Homes, les Local Enterprise Companies (LEC), d'autres organismes publics, ainsi que des représentants des secteurs privé, bénévole et associatif.

Au pays de Galles, trois programmes préexistants ont été fusionnés en 1993 pour former le Strategic Development Scheme. Ce programme est destiné à financer des projets et des plans d'action locaux visant à remédier aux problèmes économiques, sociaux ou environnementaux dans les zones déshéritées. Depuis la mise en œuvre du programme, les pouvoirs de décision des élus locaux ont été étendus, notamment en matière d'affectation des fonds, leur laissant ainsi une plus grande latitude pour sélectionner les projets et choisir les objectifs généraux. Une autre initiative baptisée Welsh Capital Challenge consiste à mettre en concurrence les municipalités pour l'attribution de fonds destinés à des projets immobiliers que celles-ci auraient difficilement pu financer elles-mêmes. Le programme est expressément ciblé sur les zones urbaines et rurales défavorisées.

Les États-Unis

Les États-Unis se sont également montrés particulièrement innovants en matière de politique de la ville. Avec le programme *Model Cities*, le gouvernement américain a en effet introduit, dès 1966, une politique territoriale stratégique, multisectorielle et fondée sur le partenariat entre les pouvoirs publics et la population. L'objectif de *Model Cities* était de revitaliser certains quartiers urbains à travers la poursuite d'objectifs variés, ressortissant aussi bien à l'emploi, l'aide sociale, le logement, l'éducation, la santé, la criminalité, la culture ou encore les transports. Un plan quinquennal de développement du quartier devait être défini conjointement par les autorités locales et la population, puis approuvé au niveau fédéral par le Department of Housing and Urban Development (HUD). Ainsi, l'idée d'une collaboration entre les pouvoirs publics et la population était reconnue.

Dans la pratique, l'engagement de l'administration fédérale et de la population est cependant resté très limité. Lorsque *Model Cities* et six autres programmes de régénération urbaine ont été combinés dans un seul programme le *Community Development Block Grant Program* (CDBG) en 1974, l'octroi de « subventions globales » a permis aux acteurs locaux d'utiliser les fonds fédéraux pour résoudre leurs problèmes de développement et s'investir dans les projets de développement local. Le gouvernement fédéral garde toutefois un rôle d'orientation des politiques.

Aujourd'hui, la pièce maîtresse de la politique de la ville aux États-Unis est l'Empowerment Agenda (programme de responsabilisation), initiative de grande ampleur qui, à travers toute une panoplie de programmes différents, reconnaît

explicitement que chaque ville a ses propres besoins et que le rôle de l'État doit consister à faciliter la mise en œuvre d'initiatives conduites par les personnes directement concernées par les problèmes.

Sept domaines d'intervention prioritaire ont été identifiés :

1. faciliter l'accès à la propriété dans les centre-villes et améliorer la qualité du logement à travers des instruments tels que les Homeownership Empowerment Vouchers (chèques d'accession à la propriété) ou les Targeted Urban Lending Initiative (crédits immobiliers ciblés), Moving to Opportunity, HOPE VI;
2. accroître le nombre de sites classés en tant que « Empowerment Zones » (voir ci-dessous);
3. renforcer les initiatives visant à faciliter l'accès à l'emploi (par exemple, Earned Income Tax Credit, Welfare to Work Job Challenge Fund, Work Opportunity Tax Credit, HUD Bridges to Work pilot programme);
4. améliorer la sécurité et lutter contre la criminalité (par exemple, Safe Neighbourhood Action Plan (SNAP), HUD « One Strike and You're Out » policy, police de quartiers);
5. améliorer la propreté de l'environnement urbain (par exemple, EPA Brownfields Initiative);
6. garantir à tous la possibilité d'accéder à l'instruction (par exemple, Head Start, America Reads, garde d'enfants); enfin
7. permettre aux petites entreprises des villes d'accéder à des moyens de financement et à une assistance technique (programme centralisé de la SBA, CDFI).

A l'heure actuelle, bon nombre des programmes mentionnés ci-dessus s'adressent en priorité aux résidents des 72 villes des États-Unis qui ont été classées comme « Empowerment Zones » ou comme « Enterprise Communities ». (De plus, 33 zones rurales ont, elles aussi, été classées de la même façon). Dans le cadre de ce programme, des agences fédérales apportent aux sites désignés une aide supplémentaire sur toutes sortes de sujets, en se basant en partie sur les priorités exposées dans les plans stratégiques de ces sites. En général, l'aide fédérale prend la forme d'un petit nombre d'aides sélectives, de préférences lorsqu'il y a concurrence pour obtenir d'autres aides, et d'assistance technique sous diverses formes.

Chacune des six Empowerment Zones situées en milieu urbain reçoit une subvention globale de 100 millions de dollars qu'elle peut affecter à des projets divers, notamment des projets d'amélioration des services sociaux et d'aménagement urbain. Pour favoriser l'embauche, les entreprises implantées dans ces zones bénéficient d'exonérations fiscales pouvant atteindre jusqu'à 3 000 dollars

par an et par salarié, cette mesure ayant pour but de compenser les dépenses supplémentaires liées à la formation des salariés issus de milieux défavorisés. Ces entreprises peuvent aussi bénéficier de crédits d'impôts pour les investissements dans certains types de biens immobiliers et ont accès au financement par des emprunts obligataires exonérés d'impôts. Les 95 zones urbaines classées en tant qu'Enterprise Communities (ECs) ont reçu 2.95 millions de dollars sous forme de subventions globales et de possibilités de financement par des emprunts privés exonérés d'impôts. En plus des fonds qui leur sont alloués, l'ensemble des Empowerment Zones et des Enterprise Communities bénéficient d'un statut prioritaire en ce qui concerne les mesures prévues par les programmes fédéraux, ainsi que d'une assistance spéciale du President's Community Empowerment Board pour l'élimination des obstacles administratifs et réglementaires qui s'opposent à une utilisation novatrice des ressources fédérales disponibles.

Le programme des Empowerment Zones/Enterprise Communities contraste radicalement avec les précédents projets de création de zones d'activités, qui prévoyaient presque exclusivement des incitations fiscales en faveur de certaines régions dans le but de créer des emplois et des activités dans les zones défavorisées. Ce programme associe en effet des mesures d'incitations fiscales au niveau fédéral et le financement direct d'aménagements matériels et de services sociaux. Par ailleurs, il nécessite des niveaux sans précédent d'investissements privés ainsi que la participation des associations et de la population locale. De plus, certains sites bénéficiant du programme EZ/EC ont été déclarés « zones d'activités » par les autorités de l'État dans le cadre de leur propre programme de zones d'activités, de sorte que les entreprises implantées dans ces zones peuvent maintenant bénéficier des avantages fiscaux consentis au niveau de l'État et au niveau fédéral. Les États jouent un rôle clé dans les programmes EZ/EC et la plupart des fonds fédéraux passent par eux.

L'Union européenne

La Commission européenne a lancé en 1989 les « projets pilotes urbains » dont le but était de contribuer aux programmes de régénération urbaine et d'aménagement dans tous les domaines du développement urbain. Le succès rencontré par ces projets pilotes a motivé le lancement, en 1994, de l'Initiative communautaire urbaine, programme intégré ciblé sur les quartiers en difficulté qui associe des mesures en faveur du développement économique et social local, des actions dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre la criminalité et des projets de restructuration des espaces publics. Bien que ce programme soit relativement modeste – il est doté d'un budget de 885 millions d'écus pour la période 1994-1999 et concerne environ 110 villes –, il devrait jouer le rôle d'un catalyseur et favoriser notamment l'émergence de nouvelles méthodes de gestion et d'approches multisectorielles.

Par ailleurs, des projets innovants en faveur des quartiers en difficulté ont vu le jour dans le cadre de la politique générale de développement régional de l'Union européenne, qui comporte notamment l'attribution de fonds spécialement destinés aux zones urbaines déshéritées.

Toutefois, les fonds structurels de l'Union européenne présentent certains inconvénients en tant qu'instruments de lutte contre les problèmes des quartiers en crise. Par exemple, les politiques de développement social sont administrativement séparées des mesures de développement économique au niveau européen et national, ce qui ne favorise pas toujours la coordination à l'échelon municipal. De plus, la lourdeur des procédures administratives associée à la mise en œuvre de programmes relevant de ces dispositifs est souvent décourageante pour les acteurs locaux, même si la mobilisation des acteurs de terrain est officiellement considérée comme un élément clé des dispositifs en question.

EXPÉRIENCES PASSÉES ET POLITIQUES NOVATRICES : LES TENDANCES ÉMERGENTES

Facteurs généraux promouvant une approche nouvelle

Cette présentation des récentes initiatives mises en œuvre dans les pays de l'OCDE montre clairement que les États sont en train d'élaborer de nouvelles stratégies pour lutter contre les problèmes d'exclusion et de misère urbaine. Trois facteurs distincts mais interdépendants ont motivé cette recherche de solutions plus efficaces :

1. Les effets de la mondialisation sur les économies et le marché du travail nationaux : la mondialisation a entraîné une aggravation des inégalités sociales et économiques, en particulier dans les zones urbaines déshéritées, mais elle a aussi paradoxalement accru l'intérêt porté aux initiatives locales par les responsables de l'élaboration des politiques publiques au niveau national.
2. Le concept de développement durable.
3. La rationalisation et la décentralisation de l'administration publique.
4. L'inquiétude du public devant l'ampleur et le caractère apparemment insoluble des problèmes, et sa volonté de voir le gouvernement intervenir de manière plus énergique et plus efficace pour les résoudre.

Les effets de la mondialisation et des ajustements structurels

En raison de l'émergence de nouveaux pays dans le jeu de la compétition économique mondiale, l'ensemble des agents, y compris les acteurs publics, ont

dû s'adapter et s'efforcer de répondre aux défis posés par la mondialisation de l'économie. Les entreprises privées tout comme les autorités publiques ont dû réviser leurs stratégies. Les premières se sont mises à identifier ou à souligner leurs avantages concurrentiels et leurs différences. Le concept de culture d'entreprise est ainsi réapparu et certains grands groupes se sont recentrés sur leur métier de base afin d'obtenir un avantage comparatif. Plus récemment, les administrations des pays Membres ont adopté une démarche analogue. L'un des axes des réformes consiste à mettre en avant le rôle nouveau des économies locales et régionales, fondements d'une économie nationale équilibrée. Les gouvernements sont donc amenés à évaluer les politiques dans une optique territoriale. L'adoption de stratégies territoriales intégrées pour résoudre les problèmes des villes illustre une tendance générale qui consiste à considérer l'échelon local ou régional comme le niveau d'intervention publique approprié.

Développement durable

L'émergence du développement durable comme l'un des objectifs explicites de l'action des pouvoirs publics a eu un grand retentissement sur le sentiment à l'égard des quartiers en difficulté et sur la recherche d'une solution. Les quartiers défavorisés et les problèmes de développement durable sont étroitement liés dans un certain nombre de domaines. Les questions d'équité sont, à l'évidence, applicables aux deux : une ville viable est une ville qui offre des débouchés à tous ses habitants et notamment l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation et aux services essentiels. De même, les questions d'environnement s'appliquent à la fois à la viabilité et aux quartiers en difficulté. Une ville viable est une ville qui utilise bien ses ressources. Les quartiers en difficulté conservent des systèmes d'occupation des sols incompatibles avec la viabilité : la présence de quartiers urbains en difficulté, qui pousse à désinvestir dans les zones déjà construites et bloque la régénération de certaines parties des villes, incite à investir dans des sites entièrement nouveaux à la périphérie. Enfin, un aspect économique est à prendre en compte – parmi les ressources des quartiers en difficulté se trouvent souvent des éléments qui, bien que sous-évalués, sont importants dans l'économie urbaine. L'intégration des quartiers défavorisés dans le reste de l'agglomération, au plan économique et institutionnel aussi bien que social, fait partie de la démarche qui permettra d'avancer vers des villes plus viables.

Rationalisation et décentralisation des administrations publiques

En partie à cause de ces profonds changements économiques et structurels, et en partie à cause de problèmes budgétaires, les pouvoirs publics des pays de l'OCDE sont contraints de s'adapter, et beaucoup ont entrepris de rationaliser à la fois les structures de l'État et le mode d'élaboration des politiques. Lors d'un

récent colloque ministériel de l'OCDE, sept axes de réforme des services publics ont été recensés :

- la déconcentration des pouvoirs au sein des entités gouvernementales et le transfert de compétences aux niveaux d'administration inférieurs;
- le réexamen des missions que l'État devrait accomplir et financer, de celles qu'il devrait financer mais ne pas réaliser lui-même, et de celles qu'il ne devrait ni assurer ni financer;
- la réduction de la taille des services publics et la privatisation de certaines activités ou leur gestion selon les principes du marché;
- l'examen des méthodes d'un meilleur rapport coût-efficacité pour la prestation des services, par exemple la sous-traitance, les mécanismes de type marché et les redevances d'utilisation;
- l'orientation vers le client, notamment la définition de normes de qualité explicites pour les services publics;
- l'étalonnage et la mesure des performances; et
- les réformes de la réglementation en vue de la simplifier et d'en réduire les coûts³⁵.

Deux de ces éléments sont particulièrement importants dans le contexte des politiques en faveur des quartiers en difficulté : le remplacement des structures hiérarchiques très centralisées par des structures de gestion décentralisées, et un intérêt plus marqué pour les résultats mesurés en termes d'efficacité et de qualité des services. Les principales conséquences de ces évolutions ont été de renforcer la participation des collectivités locales à la conduite de la politique de la ville et de promouvoir une plus grande imagination et une plus grande souplesse dans la formulation et la mise en œuvre des programmes. Cela a conduit, dans certains cas, à repenser les problèmes du dénuement et de l'exclusion sociale dans le contexte des stratégies applicables aux régions et aux grandes agglomérations. Les réformes des administrations centrales ont souvent été menées en concertation avec les autorités locales afin de renforcer la coordination entre des collectivités locales plus autonomes et le pouvoir central, et de mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi.

Malgré ces orientations, la structure de l'appareil institutionnel, qu'elle soit centralisée, fédérale ou décentralisée, et le cadre juridico-administratif de chaque pays contribuent toujours à façonner l'approche générale adoptée et la différencient de celle des autres pays Membres de l'OCDE.

L'inquiétude du public devant l'ampleur et le caractère apparemment insoluble du problème

Les rapports nationaux soumis par les pays participants montrent que les phénomènes d'exclusion et de quartiers en crise sont en passe de devenir une préoccupation centrale des pouvoirs publics et motivent de nombreuses interventions³⁶. On trouve souvent dans la presse des pays européens des articles évoquant l'apparition réelle ou supposée de ghettos dans certaines villes. Dans chaque pays, les débats sur les problèmes des villes se focalisent sur des thèmes qui trouvent un écho particulier dans l'opinion publique ou auprès des responsables politiques du pays concerné : le problème des sans-abri (Royaume-Uni, France), l'assimilation des minorités (Australie, Pays-Bas, Suède), la dégradation des logements (Norvège, Belgique, Allemagne), le chômage de longue durée (Irlande, Finlande, Espagne), la drogue (Italie) et le travail des enfants (Portugal). Quel que soit le thème au centre des débats, les problèmes des villes occuperont de plus en plus de place dans les discours politiques au niveau national et international.

Les politiques sociales et économiques traditionnelles sont jugées trop éloignées de la réalité, abstraites et inefficaces. La plupart des problèmes touchant les quartiers en crise étant très concrets – jeunes gens traînant dans la rue, locaux commerciaux inoccupés et terrains vagues, taux élevés de criminalité et vandalisme, toxicomanie et alcoolisme, etc. – il est absolument indispensable que les pouvoirs publics s'attaquent résolument et de façon manifeste à ces problèmes. Ceci n'a généralement pas été le cas dans le passé. Certes, la réussite de l'action publique dépend dans une large mesure de l'adhésion des citoyens, mais si la ligne suivie n'est pas clairement indiquée, cette adhésion ne pourra pas être durable.

Comme le faisait remarquer William Julius Wilson «la difficulté consiste à élaborer des programmes qui non seulement apportent de vraies réponses aux problèmes des exclus, mais suscitent aussi une large adhésion. Il est clair que les politiques locales doivent être expliquées, non seulement aux populations des zones concernées, mais aussi à l'ensemble de la communauté urbaine et nationale»³⁷.

L'émergence des politiques urbaines intégrées

Comme indiqué précédemment, les pays Membres ont employé au cours des deux dernières décennies des stratégies diverses pour lutter contre différents aspects des phénomènes de concentration des difficultés économiques et sociales. Ils ont acquis la conviction que l'État ne peut pas prendre tous les problèmes en charge et que de nouvelles solutions doivent être explorées. La formule du partenariat, l'accent mis sur le développement des ressources locales et la participation plus directe du secteur privé ainsi que

l'intégration des initiatives locales aux grands programmes nationaux sont autant de pratiques qui se sont imposées au niveau national et ont imprimé une nouvelle direction aux efforts de développement économique et social. La plupart des innovations ont pour but de renforcer l'efficacité de l'action publique en puisant dans les ressources non gouvernementales ou locales.

Les initiatives mises en œuvre mettent de plus en plus l'accent sur un ou plusieurs des six éléments suivants :

1. introduction d'une approche dynamique de la politique sociale grâce à une application plus souple et mieux coordonnée des politiques générales;
2. adaptation des initiatives à la diversité des situations sur le terrain;
3. participation d'acteurs non gouvernementaux issus de la société civile et des milieux associatifs;
4. participation du secteur privé;
5. formulation et mise en œuvre des politiques par l'intermédiaire de structures fondées sur le partenariat; et
6. clarification des procédures permettant de suivre, d'évaluer et de tirer les leçons des expériences passées, et prise en compte dans les politiques nationales des innovations et idées mises en œuvre à l'échelle locale.

Introduction d'une approche dynamique de la politique sociale grâce à une application plus souple et mieux coordonnée des politiques générales

Les quartiers en difficulté sont devenus le symbole des limites, et parfois des conséquences involontaires, des politiques mises en œuvre au niveau central au cours des dernières décennies. Les politiques nationales appliquées dans certains domaines économiques et sociaux fondamentaux pour stimuler la croissance peuvent, en l'absence de garde-fous, avoir des conséquences néfastes sur des franges importantes de la population.

Il a fallu du temps pour que les autorités centrales s'aperçoivent qu'il ne suffisait pas de consentir un certain volume d'investissement dans tel ou tel domaine ou d'adapter les régimes de protection sociale aux besoins spécifiques de tel ou tel groupe cible. La nécessité d'une approche globale des problèmes économiques et sociaux oblige les administrations à réévaluer certains programmes ainsi que la façon dont les instruments mis en œuvre par les différents ministères interagissent.

La mise en œuvre de ce type d'approches intégrées exige une coordination beaucoup plus étroite que d'ordinaire entre les différents secteurs de l'action publique. Habituellement, les compétences en matière de politique de la ville au niveau national sont réparties entre plusieurs ministères qui interviennent

dans les mêmes secteurs géographiques. La politique de la ville se présente souvent comme la résultante d'actions diverses, plus ou moins concertées et souvent dépourvues de logique d'ensemble, dans les domaines du logement, de la protection sociale, des transports et de l'environnement. Certaines réformes ont cependant été entreprises pour remédier à ce manque de coordination et accroître l'efficacité de ces actions.

Ces réformes institutionnelles vont de la création de nouveaux ministères chargés de coordonner les mesures concernant les villes, à l'élargissement des compétences d'un ministère existant pour y inclure la responsabilité de l'ensemble des initiatives en faveur des villes. En Belgique, le ministère de l'Intérieur veille à la mise en œuvre d'une politique urbaine intégrée en évaluant les politiques sectorielles sous l'angle de leur contribution à un développement durable des villes. Au Danemark, un comité interministériel des villes a été créé afin d'élaborer et de coordonner la politique de la ville. En France, la Délégation interministérielle de la ville a été spécialement instituée pour coordonner la politique de la ville. En Irlande, en revanche, la politique locale de lutte contre le chômage de longue durée (décrite plus loin) relève de la responsabilité des services du Premier ministre (le Taoiseach), qui s'occupent de plus en plus de la gestion de questions pluridisciplinaires.

Conscient du fait que son programme multidisciplinaire de responsabilisation (« Empowerment Agenda »), devait bénéficier d'un soutien des plus hautes instances de l'État, le gouvernement américain a institué une Commission pour la responsabilisation locale composée du Vice-président et des directeurs des principales agences fédérales. Cette commission œuvre au renforcement de la co-ordination des mesures en faveur des zones déshéritées. L'un de ses principaux aspects novateurs tient au fait qu'elle est chargée de faciliter et d'encourager les demandes d'aménagements à apporter aux programmes ou à la réglementation pour mettre en œuvre des initiatives de développement économique dans les « Empowerment Zones » ou les « Enterprise Communities ». En juin 1997, plus de 250 demandes de ce type avaient été approuvées. Cette instance est accessoirement chargée de veiller au respect des engagements pris par certaines agences.

En outre, ces évolutions s'accompagnent dans les pays Membres d'un effort de déconcentration administrative, toujours dans un but de coordination et de proximité accrues. En 1994, le gouvernement britannique a institué des agences régionales, les Government Offices for the Regions, auxquelles il a confié la gestion d'un certain nombre d'initiatives en faveur des zones urbaines. Ces agences gouvernementales déconcentrées regroupent le budget et le personnel de plusieurs ministères : éducation, emploi, commerce, environnement et transport. Le but visé est de mettre en place une formule plus intégrée de financement des projets de régénération qui, par définition ou presque, touchent à chacun de ces domaines d'intervention.

Adaptation aux spécificités locales des réponses aux problèmes urbains et reconnaissance de l'importance des initiatives locales endogènes

Dans les quartiers en difficulté, les insuffisances des politiques sectorielles sont flagrantes : taux élevé de dépendance et d'inactivité, surconcentration des ménages les plus démunis dans les logements sociaux, nombre élevé de chômeurs de longue durée sans aucune qualification. Dans ces conditions, la modification des conditions d'attribution des prestations dans un sens plus restrictif ne peut suffire à obtenir le résultat souhaité. Par ailleurs, les dispositifs habituels de retour à l'emploi peuvent se révéler insuffisants. La participation d'agences et d'acteurs locaux ou spécialisés à la mise en œuvre des politiques peut permettre aux politiques nationales à vocation générale de s'enrichir de l'apport d'autres types d'informations, de réseaux et d'expériences qui resteraient autrement inexploités. Le succès du renouvellement des politiques traditionnelles dépendra de la mesure dans laquelle les spécificités locales seront comprises et intégrées.

L'analyse des politiques mises en œuvre dans les pays Membres confirme cette tendance : le programme Large Cities aux Pays-Bas, les zones d'initiative privilégiées et le Social Impulse Fund en Belgique, les Empowerment Zones et les Enterprise Communities aux États-Unis, la panoplie des mesures prévues dans le cadre de la politique de la ville en France et la stratégie de lutte contre la pauvreté ainsi que les nombreuses initiatives engagées à travers le programme opérationnel pour le développement local urbain et rural en Irlande sont tous fondés sur le principe de la territorialisation et de l'adaptation des politiques aux spécificités locales.

Un élément important qui pèse en faveur de la dimension locale est le succès retentissant de nombreuses initiatives conçues et pilotées au niveau local dans des domaines aussi variés que la création d'emplois, la promotion de l'esprit d'entreprise, la rénovation de logements ou encore les systèmes de surveillance collective et les services de police de proximité. Les principales critiques adressées aux initiatives locales concernent leur portée trop limitée et leur inaptitude à résoudre les problèmes économiques fondamentaux des territoires concernés. Bien que la plupart des initiatives locales aient porté au départ sur des questions sociales et aient souvent pris la forme d'associations monovalentes instituées pour atteindre des objectifs précis, beaucoup ont élargi leur champ d'action et ont adopté une stratégie globale permettant de traiter un large éventail de problèmes locaux.

C'est aux États-Unis que les initiatives locales émanant de la base sont les plus importantes et les plus anciennes. Par exemple, la New Community Corporation (NCC) de Newark, dans le New Jersey, est souvent citée comme l'un des exemples les plus réussis de société de développement local. La NCC a été fondée en 1968 par les résidents d'un quartier central à population majoritairement noire. Elle a réussi à mettre en pratique plusieurs des principes de

politique urbaine de l'administration Clinton : attirer l'investissement privé, aider les habitants à conserver leur emploi en mettant à leur disposition des services de garde d'enfants, etc. En 1990, l'initiative « Community Building in Partnership » a été lancée dans le quartier de Sandtown-Winchester, à Baltimore. Les réalisations à porter au crédit de cette initiative globale sont nombreuses : construction de plus de 1 000 unités de logements et d'un nouveau centre municipal polyvalent, mise en place d'un système de garderie avant et après la journée de classe pour les enfants de la première à la douzième classe, aménagement de dispensaires dans trois écoles élémentaires, services d'orientation des résidents vers les services de planning familial et d'aide à l'enfance, aménagement de plus de 30 parcs municipaux.

Dans la plupart des cas, le succès a amené le parrainage de diverses organisations internationales, nationales et municipales. Bien souvent, la volonté affirmée des autorités centrales de soutenir les initiatives locales et le sentiment qu'une approche territoriale est nécessaire favorisent l'apparition de nouvelles méthodes permettant aux autorités publiques de drainer des fonds vers les ONG et les organisations locales. Les efforts de décentralisation ou de déconcentration de la prise de décisions, tout en favorisant une meilleure intégration des politiques générales et en leur conférant une plus grande souplesse, ont également entraîné un réexamen du rôle de l'État et des possibilités de travail en coopération avec d'autres acteurs non gouvernementaux partageant les mêmes intérêts. Ceci a conduit à une évaluation des mécanismes institutionnels qui permettraient à certains services de l'administration centrale de mener une action concertée avec d'autres instances.

Enfin, la tendance à privilégier la dimension locale a été récemment tempérée par la crainte qu'un ciblage trop étroit n'aille à l'encontre des intérêts des zones cibles, par exemple en favorisant la stigmatisation et l'isolement économique. En conséquence, une place de plus en plus grande a été faite à la revitalisation dans les stratégies de développement général. La dimension régionale, outre qu'elle assure une approche territoriale plus cohérente pour résoudre les problèmes urbains, renforce aussi le sentiment que les problèmes des quartiers en difficulté concernent la région métropolitaine tout entière, ce qui ne ressort pas nécessairement des programmes que le pouvoir central cible sur la zone réduite du quartier.

Participation d'acteurs non gouvernementaux issus de la population locale et du secteur associatif

L'une des principales faiblesses des politiques sociales et de la ville menées par le passé réside dans leur éloignement des besoins réels des territoires qu'elles étaient censées aider, et donc dans leur inadaptation à ces besoins.

C'est la raison pour laquelle l'exigence s'est fait de plus en plus entendre que les populations locales, les organisations non gouvernementales spécialisées et les partenaires sociaux soient directement associés à l'élaboration des politiques publiques.

Théoriquement, le principal avantage de la participation des organisations locales à la préparation et à l'exécution des politiques tient au fait que tout le monde se mobilise. Mais dans la pratique, il s'est souvent avéré que les petites associations bénévoles ne disposaient ni des ressources humaines et financières, ni des capacités de gestion, ni de la stature suffisantes pour provoquer des changements sur le terrain. En l'absence d'objectifs de développement économique précis et réalistes, les projets lancés par les organisations locales ont tendance à être axés sur les questions sociales et financés à travers des programmes de durée limitée, mis en place par les autorités nationales ou locales. En fait, les organisations locales jouent le rôle de prestataires de services.

Les problèmes des quartiers en difficulté revêtent une telle ampleur que la plupart des associations locales n'ont pas les moyens de les résoudre si elles agissent isolément ou sont financées au coup par coup. L'évolution vers une implication accrue des organisations locales laisse penser que leur action pourra s'inscrire dans un cadre institutionnel élargi permettant, par exemple, d'étendre la portée de leurs initiatives en faveur de la création d'emplois et de mettre la population locale en relation avec des offres d'emplois proposées dans d'autres régions, ainsi que de donner une dimension régionale à leurs efforts de développement économique. Beaucoup d'organisations locales commencent déjà à se développer et à devenir à la fois plus professionnelles et plus ambitieuses. Dans certains pays, ces organisations sont de plus en plus considérées comme des partenaires, en particulier par les autorités locales, mais elles intéressent aussi les autorités nationales en quête d'idées nouvelles.

Toutefois, si l'évaluation des initiatives gouvernementales pour encourager la participation des acteurs locaux à la formulation et à l'exécution des politiques est généralement positive pour ce qui est des intentions formulées, les résultats obtenus sont moins convaincants.

De nombreuses initiatives ont été mises en œuvre au cours des deux dernières décennies pour promouvoir l'autonomie, la démocratie associative, la démocratie participative, etc. La principale conclusion qui se dégage des très nombreux travaux d'évaluation de ces programmes est que le cadre institutionnel a rarement permis d'obtenir la gestion équilibrée, participative et intégrée que ces programmes ambitionnaient.

A titre d'exemple, deux initiatives importantes de la première heure, le programme Model Cities/Community Development Block Grant Programme aux États-Unis et les programmes des Inner City Partnerships au Royaume-Uni étaient

censés amener les autorités centrales plus près de la population locale et encourager les acteurs locaux à élaborer des plans d'action pour la réhabilitation des centre-villes. Malgré un caractère novateur et des premiers résultats encourageants, ces deux programmes ne sont pas parvenus à réconcilier les trois principaux acteurs et à impliquer suffisamment la population locale à la planification et à la mise en œuvre des politiques.

Toutefois, on observe dans la plupart des pays de l'OCDE une tendance marquée à engager des initiatives mettant l'accent sur la participation de la communauté à la formulation et à la mise en œuvre des politiques. Ces initiatives ressortissent à plusieurs catégories : 1) contrats formels entre l'État et les autorités locales faisant de la participation locale une condition mais ne considérant pas la communauté comme un « partenaire » officiel (France, Belgique et Pays-Bas); 2) partenariats formels, contractuels entre établissements publics et organisations locales, ces dernières disposant d'attributions précises au sein des commissions de partenariats (Irlande, Royaume-Uni, États-Unis); 3) partenariats informels entre les collectivités et les organisations locales (pays scandinaves), et 4) initiatives de l'Union européenne exigeant une participation locale (ces initiatives jouent un rôle particulièrement important pour les organisations locales des pays d'Europe du Sud). Dans la plupart des cas, la participation locale demeure limitée, car les organisations non gouvernementales sont en dehors du circuit institutionnel officiel. Toutefois, certaines initiatives sont dotées d'un dispositif institutionnel assez complexe assurant un certain degré de participation des acteurs locaux.

Aux États-Unis, par exemple, le programme Empowerment Agenda s'inspire largement des expériences de développement local antérieures, notamment celles menées dans le cadre du programme Model Cities. En principe, la participation de la population à la planification et à la mise en œuvre est exigée et pas seulement encouragée. D'après les premières évaluations réalisées, il semble que la participation des populations locales à l'élaboration des plans d'action, tant pour les Empowerment Zones que pour les Enterprise Communities, ait été nettement plus importante que pour les autres programmes fédéraux, en particulier si l'on considère le large éventail d'organisations locales impliquées. Dans la majorité des cas, les représentants locaux sont des défenseurs expérimentés des intérêts locaux plutôt que des résidents ordinaires. Cependant dans le cas d'Oakland, des habitants ont mené eux-mêmes une enquête auprès de 800 résidents afin de déterminer les vrais besoins des habitants de la région et de connaître les solutions qu'ils proposaient. La volonté d'associer les citoyens semble avoir perduré au-delà de la phase de planification et de consultation, puisque les citoyens détiennent une majorité de sièges dans un certain nombre de commissions de partenariat.

L'OCDE, la Fondation européenne et d'autres organismes s'intéressant à ces questions reconnaissent que la majorité des initiatives n'ont pas réussi à surmonter les difficultés pratiques posées par la participation de la population locale.

L'évaluation qu'a effectuée l'OCDE des programmes britanniques City Challenge et SRB³⁸, deux des programmes les plus aboutis de ce point de vue, souligne l'aspect suivant : la concurrence que se livrent à l'intérieur de chaque région les diverses « communautés d'intérêts » et « communautés de lieu » pour l'obtention des fonds peut être considérée comme un élément positif permettant aux organisations locales de mieux s'organiser et d'être plus efficaces. Bien sûr, le risque est que parmi l'ensemble des associations locales en lice, ce soit celles qui s'expriment le plus fort qui soient entendues et obtiennent par conséquent les financements.

La visite des sites du programme City Challenge à Manchester et Teesside montre une apparente absence de jeunes ayant un rôle actif au sein des organisations locales qui participent aux programmes City Challenge. La question est soulevée de la représentativité de bon nombre d'organisations locales. Si les jeunes sont associés à certains partenariats, leur participation aux initiatives locales se fait le plus souvent par le biais de projets impliquant les écoles locales. Étant donné que dans de nombreuses zones, les partenariats sont surtout axés sur la résolution de problèmes concernant les jeunes – chômage des jeunes, problèmes de drogue et d'alcool, criminalité et vandalisme – la faible implication des jeunes paraît regrettable. Le gouvernement, reconnaissant le besoin d'inclure dans les projets de réhabilitation autant de membres de la communauté que possible, et d'encourager une participation plus active, a publié des guides officiels³⁹ sur la façon d'impliquer les jeunes, les minorités ethniques et les communautés religieuses dans ces projets⁴⁰.

La « communauté » n'est pas simplement une entité géographique, mais répond à trois définitions au moins : il existe des communautés de lieu, des communautés d'intérêts et des communautés administratives. Normalement, leurs frontières se recoupent. Les groupes d'intérêt limitent rarement leur champ d'action à un territoire précis, les découpages politico-administratifs ne correspondent pas toujours aux limites territoriales auxquelles s'identifient les populations locales, et ainsi de suite. C'est pourquoi de nombreux travaux en cours dans les pays Membres visent à définir les quartiers de manière plus holistique et à dessiner la carte de la « communauté ». A Los Angeles, par exemple, le Children's Planning Council (Service de l'enfance) a entrepris une vaste étude visant à identifier les diverses communautés (géographiques, culturelles et administratives) présentes dans le Comté de Los Angeles. Le but de cette étude était d'apporter aux responsables des éléments fiables sur lesquels s'appuyer pour élaborer de nouvelles initiatives locales en leur présentant une description plus nuancée des communautés, géographiques ou autres, qui composent le territoire, en montrant comment elles sont imbriquées et représentées au plan institutionnel⁴¹.

Des efforts ont donc été déployés ces dernières années pour aller au-delà des discours théoriques et donner un contenu réel à des termes comme démocratie participative ou autonomie.

Participation du secteur privé

Au départ, la plupart des politiques de restructuration urbaine avaient plutôt une dimension sociale et s'efforçaient de répondre aux besoins individuels à travers les programmes de protection sociale. La dimension du développement économique se résumait généralement à des tentatives pour faire redémarrer l'économie locale grâce à de vastes opérations de construction ou de rénovation et des aides aux PME. Michael Porter a mis en évidence les lacunes de ces politiques :

Dépourvus de stratégie d'ensemble, ces programmes traitaient le centre-ville comme un ensemble isolé du monde extérieur et obéissant à ses propres règles de concurrence. Ils ont soutenu et financé de petites entreprises de taille inférieure à la norme, censées être au service de la communauté locale, mais qui ne disposaient pas de moyens suffisants pour attirer la clientèle locale, et encore moins celle des autres quartiers. En bref, le modèle social a involontairement empêché la création d'entreprises économiquement fiables. Sans ces entreprises et les emplois qu'elles créent, les problèmes sociaux ne peuvent que s'aggraver⁴².

On peut créer un tissu économique durable dans les centre-villes, mais uniquement par les mêmes moyens qu'ailleurs, c'est-à-dire par le biais d'initiatives privées à but lucratif, et d'investissements, fondés sur l'intérêt économique individuel et sur de véritables avantages comparatifs, et non grâce à des incitations artificielles, à la charité ou à des décrets⁴³.

Au départ, les programmes de développement économique reposaient sur l'hypothèse que l'on ne pouvait pas compter sur une croissance endogène, qu'il fallait attirer des investissements dans les zones en déclin, et que l'on ne pouvait y parvenir que grâce à des incitations financières. Les nombreuses catégories de zones d'activités créées dans les différents pays de l'OCDE – souvent dans des zones industrielles en déclin – avaient pour but de stimuler le marché immobilier local, tout en favorisant le développement ou la réimplantation d'entreprises et l'amélioration de l'environnement grâce à des incitations fiscales. Bien que ces programmes aient effectivement permis de créer des emplois et de favoriser l'implantation d'entreprises dans des sites auparavant peu attrayants, ils ne s'intégraient généralement pas aux autres projets urbains et leur succès s'est révélé limité dans les zones les plus défavorisées.

Les faiblesses des politiques de création de zones d'activités ont été attribuées au fait que les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à favoriser l'ancrage des entreprises dans le tissu local. Les entreprises étaient incitées à s'implanter

dans ces zones parce qu'elles bénéficiaient de subventions, mais elles n'étaient pas obligées de recruter du personnel local ni de s'intégrer à la communauté locale de quelque manière que ce soit. L'échec relatif de cette politique a conduit à s'interroger sur les moyens de stabiliser les entreprises du secteur privé, de les rendre moins dépendantes des subventions et de leur ôter tout caractère philanthropique.

Ces réflexions ont notamment abouti à la conclusion que le secteur privé devait participer plus directement à la préparation des programmes de régénération et que l'identification des besoins sociaux de la population locale devait faire l'objet d'une concertation plus étroite avec les résidents. En France, par exemple, l'absence de participation du secteur privé est considérée comme l'une des grandes faiblesses de la politique de la ville, puisque ni les contrats de ville, ni le Pacte de relance pour la ville ne prévoient de mesures en faveur des entreprises, mise à part la création des zones franches urbaines dont la géographie d'intervention est limitée.

Le programme des Urban Development Corporations au Royaume-Uni est l'un des premiers programmes urbains de grande envergure à s'être attaqué aux questions de développement économique en s'efforçant d'intégrer les zones d'activités dans les projets d'aménagement global des villes. Entre autres choses, ce programme envisageait pour la première fois un partenariat entre autorités publiques et secteur privé dans le domaine de l'aménagement urbain, et tentait de mettre en place un dispositif plus intégré d'aides publiques en faveur de la relance de l'activité dans les zones d'intervention, avec notamment des mesures d'amélioration des infrastructures ainsi que d'autres types d'aides.

Globalement, le programme a eu un certain succès dans la mesure où le ratio investissement privé/investissement public a souvent été élevé et où de nombreuses Urban Development Corporations ont aménagé de vastes zones d'activités et entrepris d'ambitieuses opérations de rénovation. Toutefois, l'impact socio-économique de l'injection de capitaux privés n'est pas aisément mesurable, notamment parce que les terrains cédés aux Urban Development Corporations étaient souvent d'anciens sites industriels faiblement peuplés. Par exemple, la réhabilitation de logements ouvriers par un promoteur privé a généralement pour effet de faire monter les loyers et d'obliger les propriétaires à déménager, ce qui ne fait que déplacer le problème. De même, en raison de l'insuffisance de la formation professionnelle, on a pu déplorer une certaine inadéquation entre les emplois créés et les qualifications de la population locale. Au total, l'approche exclusivement économique a donc été inefficace pour traiter les problèmes des quartiers en crise structurelle. Pourtant, les partenariats City Challenge et SRB ont pu s'inspirer de l'expérience des UDC pour attirer la participation du secteur privé en concevant des mesures qui tentent de faire en sorte que la population locale bénéficie des profits de l'investissement privé.

Ces dernières années, un certain nombre de programmes ont véritablement cherché à associer le secteur privé au processus de régénération urbaine et ont explicitement lié les objectifs sociaux aux progrès dans le domaine économique.

Le programme américain des Empowerment Zones et Enterprise Communities reprend le concept des zones d'activités, imaginé à l'origine par les Britanniques dans le but de relancer l'activité économique dans des régions industrielles en déclin, mais en l'adaptant à la situation particulière des centre-villes déshérités. En effet, si les incitations fiscales, instrument couramment utilisé pour attirer l'investissement, suffisent généralement à convaincre les entreprises de s'installer dans certaines zones, la situation des centre-villes aux États-Unis exige des mesures spécifiques. Certains éléments importants pour le climat général des affaires, notamment la sécurité des biens et des personnes, la qualité des infrastructures et la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, font manifestement défaut dans de nombreux quartiers situés dans les centre-villes.

Il a donc fallu adopter une stratégie pluridimensionnelle plus élaborée que celles mises en œuvre par le passé pour résoudre le problème apparemment insurmontable du développement économique des centre-villes.

L'un des domaines où la coopération avec le secteur privé se révèle particulièrement fructueuse est celui de la réhabilitation des friches urbaines. De nombreux quartiers défavorisés, en particulier ceux situés dans les centre-villes ou à proximité, se trouvent confrontés à ce paradoxe : de vastes étendues de terrains abandonnés et des logements vacants, et un prix du terrain pourtant élevé. Ce prix s'explique en partie par le manque de terrains à bâtir. Cependant, les projets de construction ou de rénovation sont freinés par le coût extrêmement élevé de remise en état des sites, et dans certains cas, de décontamination. De plus en plus souvent, les autorités centrales et locales collaborent avec le secteur privé pour réaménager ces sites de manière durable. On trouve des exemples de plus en plus nombreux de réhabilitations réussies, non seulement dans les pays ayant une certaine tradition de partenariat entre secteurs public et privé, mais aussi dans ceux où ce type de partenariat est peu fréquent. Le réaménagement du site d'Emscher Park (Ruhr), de ceux d'Oberschoneweide et de Johannistal-Adlershof (Berlin) et du Forum Vauban (Fribourg) en Allemagne, de Westergasfabriek (Amsterdam) aux Pays-Bas, de Trafford Park (Manchester) et d'Albert Dock (Liverpool) au Royaume-Uni, en sont quelques exemples parmi d'autres.

L'évolution des zones d'activités et l'apparition de projets de réaménagement des friches urbaines tendent à démontrer que les rôles respectifs du secteur privé et de l'État ne sont peut-être pas aussi complexes et imbriqués que la notion de partenariat peut le laisser croire. L'État contribue au bon fonctionnement de l'économie locale en pourvoyant aux infrastructures et en créant un cadre favorable à l'activité des entreprises, deux points sur lesquels les quartiers en difficulté accusent un important retard. Si ces conditions sont réunies, le

secteur privé peut recréer une économie locale digne de ce nom. Mais pour qu'il puisse le faire, il doit être associé au processus de régénération, faire connaître ses besoins aux autorités publiques et adapter sa stratégie au potentiel des quartiers pauvres.

Selon Kasarda *et al.*, «les chefs d'entreprise et les responsables politiques doivent comprendre que les inégalités sont préjudiciables à l'activité économique et qu'il est dans leur intérêt de prendre des initiatives pour éliminer les disparités géographiques et socio-économiques dans les villes». Certains signes montrent que les acteurs du secteur privé sont de plus en plus nombreux à reconnaître la nécessité d'une action intégrée. Un récent rapport du Committee For Economic Development (Comité pour le développement économique, association de chefs d'entreprise ayant son siège aux États-Unis) intitulé «*Reconstruire les communautés des centre-villes : une nouvelle stratégie pour résoudre les problèmes des quartiers en crise*», appelle les dirigeants d'entreprises à considérer les quartiers des centre-villes comme des sites d'implantation potentiels et leur population comme une clientèle potentielle, et à faire en sorte que les programmes à caractère social ou caritatif des entreprises apportent une contribution à des solutions intégrées et locales aux problèmes des centre-villes⁴⁴. Des réseaux européens de représentants des milieux économiques ont fait des déclarations similaires. Enfin, il est important pour les entreprises de mobiliser un soutien en faveur d'une politique de la ville efficace et globale, d'une politique qui tienne compte des besoins élémentaires auxquels le gouvernement doit répondre dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'environnement et les infrastructures.

Selon Porter, une stratégie communautaire maîtrisant les inconvénients liés à l'activité économique et mettant à profit ses avantages intrinsèques, fondée sur la détermination et la participation des entreprises, des pouvoirs publics et du secteur associatif, revitaliserait l'économie des centre-villes. Parmi les mesures indispensables à prendre, on soulignera les suivantes : l'identification des avantages concurrentiels, l'identification des agglomérations d'entreprises existantes ainsi que des liens avec celles-ci ; les plans de modernisation des sites commerciaux et la création de mesures d'incitation et de méthodes nouvelles pour encourager l'esprit d'entreprise⁴⁵.

Formulation et mise en œuvre des politiques par des institutions faisant appel au partenariat entre de multiples acteurs

Le récent intérêt porté aux partenariats découle d'un certain nombre de constats : 1) l'État ne peut pas résoudre seul l'ensemble des problèmes de la société, et il est soumis à de telles contraintes budgétaires qu'il ne peut même pas essayer d'y parvenir ; 2) les problèmes sociaux présentent de multiples

dimensions, et de nombreux acteurs sont impliqués dans leur résolution; enfin, 3) certaines zones concentrent de multiples problèmes et présentent des spécificités qui obligent l'État à agir en concertation avec des acteurs proches du terrain, notamment des associations locales ou des représentants du secteur privé.

Dans un contexte marqué à la fois par la décentralisation et la territorialisation des politiques, le partenariat est devenu le modèle institutionnel de prédilection. Au cours des vingt dernières années, diverses formules de partenariat ont été expérimentées : accords de coopération formelle entre l'État et d'autres niveaux d'administration, partenariats entre plusieurs collectivités locales, accords informels portant sur la fourniture de certains services par des organisations non gouvernementales, institutions formelles regroupant des agences gouvernementales, des groupes d'intérêt et des associations, avec partage des pouvoirs de décisions et définition en commun des politiques, etc.

Le terme partenariat a été utilisé à propos d'une telle diversité de formes de coopération qu'il ne désigne plus une formule institutionnelle précise; bien souvent, il ne correspond guère qu'à un souhait ou à une préférence exprimée par les participants. Toutefois, il renvoie de plus en plus souvent à des accords tripartite entre l'État (autorités centrales et locales), le secteur privé et le secteur associatif.

De récentes études menées par la Fondation européenne aboutissent à la conclusion que le développement d'institutions efficaces fondées sur le partenariat dépend pour beaucoup de la mise en place par les pouvoirs publics d'initiatives ou de dispositifs qui exigent explicitement une action en partenariat, ou qui financent des projets conduits par des partenariats locaux. Ces dispositifs nationaux peuvent revêtir différentes formes : programmes de réhabilitation de secteurs urbains spécifiques, tels le programme des « *contrats de ville* » en France ou le « programme de rénovation urbaine » aux Pays-Bas; programmes d'aide au développement social ou local en général, comme la « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté » et le « programme en faveur du développement local » en Irlande, ainsi que le « programme de développement social » au Danemark; programmes de soutien à des initiatives spécifiques en faveur du développement économique local ou ciblées sur le marché du travail. En ce qui concerne l'Europe, il est clair que le développement des partenariats doit beaucoup à l'action de la Commission européenne, initiatrice de nombreux programmes accordant une place centrale à la notion de partenariat (Pauvreté III, HORIZON, FORUM, NOW, EUROFORM, etc.).

Ce type de partenariats présente des avantages évidents :

- ils offrent aux acteurs locaux un moyen de participer à la formulation des stratégies, à la mobilisation des ressources et à la mise en œuvre des politiques;

- ils constituent un dispositif permettant aux responsables de l'élaboration des politiques nationales de tirer les leçons de l'expérience des acteurs locaux;
- ils permettent de donner un contenu concret à des notions abstraites, telles que la démocratie participative, la planification locale et même la subsidiarité.

Quels que soient les avantages théoriques de la formule du partenariat, sa mise en œuvre s'avère souvent difficile dans la pratique. Un certain nombre d'expériences de partenariats entre l'État, les collectivités locales, le secteur tertiaire et le secteur associatif se sont heurtées à la difficulté d'équilibrer les rôles et les responsabilités des différents partenaires. Dans bien des cas, les premiers partenariats n'ont pas réussi à instaurer une nouvelle répartition des pouvoirs et n'ont rien changé sur le plan institutionnel, puisque le partenariat était dirigé par l'un ou l'autre des principaux acteurs, généralement les autorités centrales ou locales, et que les synergies qui constituent le principal avantage de ce type de formules n'ont pas été créées.

La clé du succès des expériences de partenariat réside dans l'aptitude des autorités centrales et locales à confier la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution des programmes à d'autres organismes relevant notamment des secteurs privé et associatif.

Les recherches menées par la Fondation européenne mettent en évidence un certain nombre d'autres facteurs qui favorisent l'instauration des partenariats et leur consolidation :

- l'identification précise des avantages que chaque partenaire peut en retirer;
- une solide détermination;
- une forte identité locale;
- la participation active des acteurs locaux à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie;
- la recherche de solutions originales aux problèmes;
- la coopération en vue de l'obtention de nouvelles ressources.

Ces recherches ont également permis d'identifier un certain nombre d'obstacles à la création de partenariats locaux :

- l'instabilité politique au niveau local;
- l'absence d'une forte tradition associative locale; et
- l'absence d'une tradition de collaboration dans le secteur public.

De manière générale, plus le partenariat est complet, plus les problèmes qu'il soulève sont complexes. Par exemple, le partenariat est dans certains cas une association créée pour recevoir une subvention de l'État ou de l'Union européenne afin de mener à bien une tâche, un projet ou un programme précis. Ce type de situation ne soulève guère de problèmes de légitimité ou de responsabilité. En revanche, certains partenariats disposant d'une plus grande autonomie dans l'organisation de leurs activités et dans l'utilisation des fonds (publics) peuvent susciter des inquiétudes parmi les élus locaux et nationaux et les fonctionnaires, même si cette autonomie apparaît comme un gage de réussite.

Les trois obstacles au développement du partenariat sont incontestablement toujours présents dans de nombreux pays de l'OCDE. Toutefois, face à la nécessité impérieuse d'associer les secteurs associatif et privé aux efforts de régénération urbaine, et par conséquent de mettre en place des mécanismes institutionnels permettant à ceux-ci de défendre leurs intérêts auprès des autorités centrales, il devient de plus en plus indispensable de comprendre les principes à respecter pour créer des systèmes de partenariat efficaces.

Les leçons de l'expérience : les stratégies nationales et locales comme sources d'innovations

Il est important de souligner que si les politiques sectorielles traditionnelles avaient tendance à se ressembler, il en va de même des nouvelles orientations adoptées ces dernières années. Cette convergence tient en partie aux conséquences des défis et des pressions auxquels tous les pays sont confrontés, notamment ceux liés à la mondialisation, aux restructurations industrielles et aux compressions budgétaires dans le secteur public. D'autre part, en analysant l'évolution des politiques de lutte contre la misère urbaine, on s'aperçoit qu'il est possible de retracer avec précision le cheminement suivi par certains pays et que, d'autre part, les pays s'influencent mutuellement. Il est par exemple évident qu'aux États-Unis, la politique des Empowerment Zones/Enterprise Communities (décrite précédemment) a été influencé par des points forts et des points faibles des 37 projets de création de zones franches mis en œuvre au niveau des États, ainsi que d'un bilan des mesures de responsabilisation des habitants contenues dans les programmes « Model Cities » et « Community Action Grants ». Cette politique a surtout consisté à adapter un instrument de développement économique largement utilisé – les zones d'activités – à un contexte où le développement économique est plus difficile et nécessite une politique plus volontariste de l'État, celui des quartiers en crise des centre-villes.

Les échanges d'expériences entre pays ont parfois été considérables et les politiques adoptées par certains s'inspirent largement d'expériences étrangères. Ainsi le programme français de développement social des quartiers a-t-il

apparemment inspiré le programme des zones d'initiative privilégiées adopté par la Belgique, ces deux initiatives prévoyant essentiellement des interventions dans certains quartiers sélectionnés en fonction de leurs besoins. De nombreux pays européens ont étudié avec attention la formule des accords contractuels ou des pactes territoriaux entre l'État et d'autres acteurs sur laquelle repose la politique des « contrats de ville » adoptée par la France. Autre exemple, celui du programme « Urban Development Grants », adopté à la suite des émeutes survenues dans certaines villes du Royaume-Uni au début des années 80, et qui s'inspirait largement du programme Urban Development Action Grants (UDAGS) mis en place quatre ans plus tôt aux États-Unis. De même, la politique de création de zones d'activités annoncée par le gouvernement britannique en 1980 a été reprise deux ans plus tard par le président Reagan, et même si elle n'a pas été approuvée au niveau national, de nombreux États ont aménagé des zones d'activités analogues à celles créées au Royaume-Uni⁴⁶.

L'influence croissante des initiatives locales sur les stratégies nationales explique en grande partie l'apparition de politiques de la ville plus novatrices au niveau national. Le programme « Empowerment Agenda » est l'exemple le plus récent de programme fédéral s'inspirant d'initiatives locales réussies faisant appel à des partenariats qui associent un large éventail d'acteurs locaux autour de vastes projets de revitalisation économique.

Dans les années 70, dans le quartier en crise de South Shore, à Chicago, trois banques locales ont fondé la South Shore Corporation, un établissement spécialisé dans l'octroi de prêts aux habitants du quartier, notamment pour rénover les logements ou aider des entreprises dirigées par des membres de communautés minoritaires. La politique de prêts de cet établissement est peu conventionnelle puisqu'elle tient compte tout autant des caractéristiques de la population locale que des garanties ou du passé des emprunteurs. Actuellement, cinq Empowerment Zones sur six sont en train d'instituer une banque locale d'aide au développement sur le modèle de la South Shore Bank afin de mettre des capitaux à la disposition des entreprises de la région. L'Empowerment Zone d'Atlanta a créé une société d'investissement grâce à laquelle les résidents peuvent participer aux investissements réalisés dans le quartier.

Les années 90 ont vu l'émergence de politiques territoriales plus élaborées et plus équilibrées, s'appuyant sur l'expérience acquise à travers les programmes pilotes mis sur pied dans différents pays au cours des deux décennies précédentes. Les organismes travaillant au développement social et à la revitalisation urbaine au Royaume-Uni et en France ont mis en place des réseaux d'échange d'informations avec des organismes similaires s'occupant des pays en développement; or c'est là une source d'innovations insuffisamment explorée par les gouvernements comme par les acteurs non gouvernementaux des pays de l'OCDE.

RÉSUMÉ

L'existence de quartiers concentrant des difficultés multiples remet en question l'efficacité de beaucoup de politiques mises en œuvre pendant plusieurs décennies. Cet effort de réévaluation des politiques traditionnelles est motivé par trois autres facteurs : 1) la mondialisation et l'ajustement structurel; 2) la décentralisation des administrations publiques et la recherche de nouvelles structures de gestion; et 3) l'inquiétude grandissante devant l'ampleur considérable des problèmes sociaux dans certains pays. Ces trois facteurs favorisent l'émergence de stratégies nouvelles ou complémentaires, caractérisées par des interventions au niveau local et la participation des acteurs locaux, un rôle plus important du secteur privé, une meilleure coordination entre les différents ministères et le recours au partenariat entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en tant que principal instrument institutionnel.

Plusieurs programmes appliqués dans les pays de l'OCDE ouvrent des pistes qui méritent d'être mieux explorées. Toutefois, dans de nombreux pays, il n'existe pas de politique en faveur des quartiers en crise, ou seulement à l'état embryonnaire, et les quelques expériences de stratégies locales positives et innovantes sont trop récentes pour que l'on puisse se prononcer sur leur viabilité.

Certains pays sont déjà relativement avancés dans ce domaine alors que d'autres commencent seulement à s'y intéresser. Dans les pays qui ont une assez longue tradition d'élaboration d'une politique nationale de la ville, le processus d'adaptation progressive des politiques en fonction des leçons tirées des expériences passées est clairement identifiable. Les politiques d'aujourd'hui sont le fruit de l'ajustement délibéré des politiques précédentes et des nombreux échanges entre les pays concernés. En conséquence, plusieurs pays ont déjà mis sur pied des stratégies d'intervention élaborées en faveur des quartiers déshérités qui se caractérisent notamment par une coopération étroite entre les ministères et l'articulation des diverses mesures avec les politiques générales.

En tout état de cause, un certain nombre de questions de fond demeurent, par exemple :

- Puisque les problèmes sont interdépendants et pluridimensionnels, quel est le dosage approprié des interventions touchant respectivement l'environnement, l'économie et la société dans une approche intégrée ?
- Les objectifs en matière de financement doivent-ils être déterminés en fonction des besoins de la société ou bien des possibilités de l'économie ?
- Où se trouve l'équilibre approprié des pouvoirs et des responsabilités entre l'autorité centrale, les autorités locales, les associations locales et le secteur privé ?

- Comment peut-on optimiser la participation des différents acteurs et leur coopération ?
- A quel niveau le financement par l'État est-il le plus efficace ?

Les recommandations qui suivent s'attachent à mettre en évidence les principales composantes d'une politique intégrée en faveur de la ville, tant pour fournir un guide aux pays qui envisagent l'adoption d'une telle politique que pour contribuer au perfectionnement constant des politiques existantes.

CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS NOUVELLES DES POLITIQUES

INTRODUCTION

Une politique de la ville est bien davantage qu'une simple politique conçue pour des quartiers difficiles. Pour être fructueuse, une politique de la ville doit procéder d'une vision globale des problèmes des villes, en sorte que des mesures préventives puissent limiter à l'avenir l'extension des quartiers en difficulté et que des mesures correctives puissent intégrer les quartiers actuellement en difficulté dans le tissu social, économique et physique de la ville. Toutes les parties des villes et des zones métropolitaines sont interdépendantes et entretiennent entre elles des relations complexes. Les problèmes des quartiers en difficulté ne peuvent être résolus par des mesures qui viseraient ces seuls quartiers; tout l'appareil des ressources de l'agglomération doit être mobilisé.

Cette approche globale de la politique de la ville est donc bien adaptée à la dimension multiple de l'évolution dans les quartiers en difficulté. Elle permet, grâce à l'interdépendance des différents aspects de la vie dans les villes, et à celle des différents quartiers, de modérer des interventions constructives des secteurs public, privé et associatif. Les objectifs généraux de cette stratégie seraient de permettre aux habitants des quartiers en difficulté d'accéder aux services en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de représentation politique, etc. dans les mêmes conditions que dans les autres quartiers, et de lever les obstacles à l'investissement et à la mobilité, en particulier dans les domaines du logement et du marché du travail.

Les programmes spécifiques inscrits dans cette politique comprendront certainement bon nombre des actions suivantes :

- Éducation - par exemple élever le niveau d'instruction, offrir des modèles de comportement, assurer l'égalité d'accès aux ressources éducatives et à des niveaux équivalents d'enseignement, apporter, à l'école comme en dehors de l'école, un soutien compensateur des handicaps culturels.
- Emploi et formation - par exemple prévoir des programmes de formation spéciaux pour chômeurs de longue durée ou élèves ayant abandonné l'école prématurément, assurer l'accès aux débouchés par des mesures

relatives aux migrations journalières, favoriser le passage du secteur non structuré de l'économie au secteur structuré, soutenir le travail indépendant et les entreprises locales, aider à passer de l'état d'assisté à celui de travailleur et développer les liens avec le marché du travail.

- Réinsertion du quartier dans la vie de l'agglomération – par exemple encourager les entreprises locales naissantes, entretenir des infrastructures appropriées pour les entreprises existantes, participer aux programmes de financement et de crédit, encourager les entreprises à caractère social.
- Amélioration de l'habitat et du cadre de vie – par exemple mener des campagnes contre le vandalisme, rénover le parc immobilier, enfin, travailler à réduire la pollution et à intégrer les paysages naturels dans la cité.
- Développement local – par exemple favoriser la mixité sociale dans les quartiers d'habitation, privilégier le maintien dans la localité de centres commerciaux, de détaillants, de centres de loisirs, aider les organisations locales et les associations de quartier.

Quelles que soient les activités particulières entreprises dans les quartiers défavorisés, elles doivent parvenir à toucher, dans la collectivité locale, un certain nombre de groupes spécialement exposés, en particulier :

- Les jeunes – par exemple en élevant leur niveau d'aptitude à l'emploi, en les encourageant à suivre un enseignement postsecondaire, en luttant contre la toxicomanie et contre l'alcoolisme.
- Les familles monoparentales – par exemple en offrant diverses possibilités pour la garde des enfants, en développant les possibilités de travail à temps partiel et d'emploi dans le cadre de l'aide sociale.
- Les minorités ethniques ou raciales – par exemple au moyen de programmes d'alphabétisation effective, d'initiatives pour combattre la discrimination raciale.

De ce point de vue, dans une politique de la ville, les mesures qui visent les quartiers en difficulté diffèrent assez peu des autres. Il s'agit moins de prendre des mesures exceptionnelles que d'assumer les missions et responsabilités d'administration de la ville – éducation, infrastructures, santé, ordre public, protection sociale, etc. – avec plus d'efficacité, en tenant plus grand compte des facteurs qui font naître les quartiers en difficulté et les maintiennent en cet état. Le pouvoir central a une mission à accomplir parce que certaines des responsabilités des pouvoirs publics dans les villes lui appartiennent en propre, parce que les problèmes des quartiers en difficulté ont des répercussions nationales au plan économique, social et environnemental, parce que les politiques et les programmes nationaux peuvent aider les pouvoirs et les acteurs locaux à concevoir et appliquer des solutions plus efficaces. Souvent, il s'agira de solutions

peut-être banales mais dont la mise en œuvre est pourtant difficile, coûteuse et laborieuse. A cet égard, il est capital, pour l'action des pouvoirs publics, d'établir de nouvelles relations entre les divers niveaux d'administration ainsi qu'entre l'administration dans son ensemble et la population locale. La phase critique est celle de la mise en œuvre; or celle-ci nécessite des capacités d'organisation fondées sur la conviction qu'il s'agit de problèmes urgents et que le gouvernement peut faire changer les choses dans des milliers de quartiers et de localités où vivent des millions de gens.

LES PRINCIPES DIRECTEURS DES POLITIQUES

1. *améliorer la lisibilité des politiques de redéveloppement urbain vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et de la population;*
2. *renforcer la coordination horizontale et verticale;*
3. *s'adapter à la diversité et à la complexité des situations locales;*
4. *ne pas stigmatiser davantage certains quartiers;*
5. *agir suffisamment tôt et assurer la prévention;*
6. *élaborer un système transparent de repérage des quartiers en crise;*
7. *évaluer et suivre activement les politiques.*

Améliorer la lisibilité politique de redéveloppement urbain vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et de la population

Afin d'améliorer la lisibilité des politiques de redéveloppement urbain, il conviendrait tout d'abord de s'appuyer sur de véritables stratégies définies au niveau local. Dans plusieurs pays, cette exigence a déjà été reconnue, mais le terme stratégie y a souvent été interprété de manière très restrictive. Par exemple, dans les programmes *City Challenge* et *EZ/EC*, les dossiers de candidature présentés par certaines municipalités étaient essentiellement des catalogues de mesures à réaliser, à côté desquelles était affichée une liste d'objectifs très généraux (tels que créer des emplois, améliorer les conditions de logement). Toutefois le programme *City Challenge* a fait l'objet d'évaluations indépendantes qui a montré que cette politique a été couronnée de succès dans bien des cas, parvenant à stimuler l'adoption d'une stratégie cohérente par les quartiers et les organismes participants, et à influencer sur les activités courantes en les complétant utilement. Le concept de stratégie repose pourtant sur une vision globale et partagée par l'ensemble des acteurs impliqués, qui assure le lien entre les différentes mesures envisagées concrètement. Elle donne un sens à l'action en la situant dans un cadre plus large et connu de tous.

Le processus d'élaboration de la stratégie revêt à cet égard une importance particulière. En créant des situations d'échange et d'apprentissage entre les

différents acteurs, celui-ci constitue le cœur de l'approche partenariale. La définition de la stratégie est un élément important dans le résultat final, car ce processus seul déterminera la volonté de chaque acteur à atteindre les objectifs fixés. Chaque acteur doit donc se préparer à la discussion en élaborant sa propre vision de sa mission et de ses responsabilités. La population, entre autres, doit être partie prenante des débats.

Afin d'atteindre concrètement cet objectif, les aides financières de l'État central devraient être conditionnées à la réalisation d'un véritable projet de territoire, connu et débattu par la population. Enfin, pour ce qui concerne l'horizon temporel de la stratégie, celle-ci devrait être établie avec une perspective de long terme, mais fixer des repères progressifs de manière à identifier précisément les mesures à court terme.

Renforcer la coordination horizontale et verticale

L'approche globale et partenariale, dont l'importance a déjà été soulignée à différentes reprises, a d'abord pour objectif d'éviter les problèmes de coordination. L'existence d'un cercle vicieux dans le phénomène des quartiers en difficulté contraint en effet les différents partenaires à travailler de concert. Mais cette approche intégrée de la politique territoriale doit aussi être perçue comme une source d'efficacité et non comme une contrainte, car elle crée une synergie entre les différentes interventions.

Le partenariat vertical, c'est-à-dire entre l'État central et les gouvernements subsidiaires, permet en outre de réconcilier subsidiarité et engagement de l'État central au niveau local, au moment même où ces deux concepts apparaissent incontournables. La subsidiarité, reprise en Europe dans le traité de Maastricht, est partout reconnue comme un critère d'efficacité de l'organisation des pouvoirs publics. Parallèlement, l'engagement de l'État central au niveau local apparaît de plus en plus légitime compte tenu de l'importance des effets externes et de la profondeur des problèmes. Par ailleurs, l'État central demeure le garant d'une justice sociale équilibrée et permet d'éviter la concurrence inefficace entre les communes, fondée par exemple sur une utilisation abusive des subventions publiques pour attirer les entreprises, ou des règlements d'urbanisme, d'aménagement et de protection de l'environnement pour évincer certains groupes sociaux.

Cependant, la coopération entre les différents acteurs est parfois difficile. C'est notamment le cas entre les différents ministères de l'État. Ceux-ci interviennent d'abord à des niveaux déconcentrés d'échelle différente. Par exemple, le périmètre d'action déconcentré de l'administration de la santé est généralement différent de celui du ministère de l'Éducation. En outre, pour des fonctionnaires rompus à la gestion sectorielle des problèmes, la coopération interministérielle est un exercice nouveau et complexe. Des instances de coopération

interministérielle devraient donc être créées. La Délégation interministérielle à la ville en France est à cet égard un bon exemple. Chargées d'une action transversale, ces instances de coopération interministérielle devraient sans doute se situer en dehors de la pyramide administrative de l'État central afin d'échapper à toute logique de gestion sectorielle.

Le partenariat implique également la coopération intercommunale. Pendant trop longtemps en effet, les villes, à l'instar des entreprises, ont défini leur stratégie de développement sur la base d'une seule logique concurrentielle et ont ignoré toutes les possibilités de partenariat. Aujourd'hui, cette vision étroite de l'éventail des choix stratégiques doit être dépassée. A travers le partenariat intercommunal, les politiques de développement local peuvent en effet être mieux intégrées et donc plus efficaces. L'État central devrait jouer un rôle moteur en la matière. Le débat actuel autour des structures politico-administratives des grandes agglomérations pourrait contribuer à intensifier la coopération intercommunale et renforcer le sentiment que les problèmes des quartiers en difficulté engagent la responsabilité de tous.

Une approche partenariale doit enfin s'appuyer sur la participation du secteur non gouvernemental, en particulier le secteur privé, les associations et la population locale. Mais, là encore, cet objectif est souvent difficile à atteindre. Ainsi, la représentation des habitants dans des structures formalisées (conseils d'administration, conseils de quartier, etc.) est parfois trop partielle. Dans la pratique, l'engagement des habitants est souvent ponctuel et lié à deux thèmes essentiels : le logement et les enfants (sécurité, éducation...). Une stratégie de développement de la participation pourrait donc consister à s'appuyer (au départ) sur les thèmes les plus mobilisateurs, afin de prouver aux résidents l'efficacité d'une démarche participative.

S'adapter au contexte local

Si l'État a la responsabilité de fixer au niveau national les grandes orientations de la politique de la ville, deux arguments majeurs justifient la territorialisation des politiques de développement urbain : la diversité et la complexité des situations locales et la nécessité d'une plus grande proximité de la population. Ces deux points militent en faveur d'une forte modulation locale qui reposerait sur deux grands principes :

- *Flexibilité horizontale.* L'ensemble des moyens que l'État central engage au niveau local devrait pouvoir être ventilé entre les différents domaines d'intervention par des représentants de l'État au niveau déconcentré. Au lieu d'appliquer des programmes nationaux à l'ensemble des quartiers difficiles, l'État définirait localement les instruments les plus efficaces à travers une discussion partenariale et contractuelle. Cette fongibilité des

moyens de l'État central ne devrait pas nécessairement être immédiate. Il suffirait en effet que les engagements pris au niveau local puissent se traduire par un redéploiement de moyens au cours des années suivantes.

- *Flexibilité verticale.* La somme des moyens engagés par l'État central au niveau local ne devrait pas être identique partout. En clair, l'État central devrait obéir à une logique de différenciation de moyens. Là où les problèmes du quartier auraient plutôt une dimension spatiale (nécessité de rénovation), les moyens financiers devraient en effet être supérieurs. Ceci ne signifie pas pour autant qu'une intervention à dominante sociale doit être budgétairement limitée.

Par ailleurs, l'un des problèmes dans la définition d'une politique territoriale est celui du périmètre d'intervention. Celui-ci peut être aussi bien le quartier, la commune ou l'agglomération, aucune de ces aires géographiques n'étant optimale en tous lieux et dans toutes circonstances. Dans le cas du programme *City Challenge* par exemple, l'utilisation d'une échelle territoriale relativement rigide a parfois été inadaptée, notamment pour ce qui concerne les zones résidentielles saturées sur le plan foncier. Les différentes expériences internationales suggèrent de définir les zones-cibles avec la plus grande flexibilité. Le périmètre d'intervention devrait être fixé au cas par cas à travers une négociation avec les différents partenaires locaux. La politique de la ville serait ainsi à géographie variable.

Ne pas stigmatiser davantage certains quartiers

Tous les quartiers en difficulté des différents pays de l'OCDE se caractérisent par le fait d'être stigmatisés, de jouir d'une mauvaise réputation. Que le motif soit juste ou infondé, cette mauvaise réputation entraîne immédiatement une baisse d'attractivité du quartier au niveau des classes moyennes, et donc un phénomène de ségrégation socio-spatiale.

Ainsi, il convient d'être particulièrement vigilant à ce que les mesures de politique de redéveloppement urbain ne stigmatisent pas davantage encore les quartiers en difficulté. Or, les dispositifs définis au niveau central sur un zonage très restrictif ont un effet pervers qui est de mettre à l'index un certain nombre de quartiers et de les désigner comme « anormaux ». Pour cette raison, ces types de programmes centralisés doivent être évités. La définition de quartiers cibles doit, dans tous les cas, mettre l'accent sur la réinsertion des quartiers en difficulté dans l'économie urbaine. A ce titre, la notion de « géographie variable » mentionnée ci-dessus devrait inclure un élément régional indiscutable.

A cet égard, la notion de discrimination positive doit être entendue non comme l'octroi de droits supplémentaires mais comme l'allocation de moyens additionnels à des catégories de personnes défavorisées sur des critères spatiaux ou sociaux de façon à rétablir l'accès aux droits reconnus à tous.

Agir suffisamment tôt et assurer la prévention

Les politiques territoriales intégrées doivent en outre traiter les problèmes de manière dynamique. Lorsque la situation d'un quartier tend à se dégrader ou risque de devenir plus difficile, une intervention adaptée devrait alors être engagée le plus rapidement possible. Contrairement aux politiques centralisées et sectorielles qui gèrent généralement les problèmes quand ils sont déjà patents, les politiques territoriales intégrées devraient viser à empêcher l'émergence des situations d'exclusion. Cela suppose bien entendu un engagement financier de l'État central et des collectivités territoriales au début du processus d'aggravation des problèmes, et pas seulement lorsque les difficultés sont déjà apparues. Ce type d'engagement permettrait de traiter plus efficacement les problèmes et à moindre coût, mais il demeure trop rare. Les autorités doivent agir plus tôt. À l'avenir, il faudra privilégier davantage les stratégies permettant de reconnaître les signes de déclin d'un quartier et éviter que le processus ne s'enclenche. La prévention est rentable.

Agir en amont suppose par ailleurs de pouvoir repérer à temps les éventuelles dynamiques négatives. À cet effet, une série d'indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs sur les quartiers peut être particulièrement utile. Les thèmes suivants devraient notamment être retenus : l'emploi, les revenus, la structure familiale, le niveau d'éducation, l'activité des entreprises locales, le nombre et la qualité des logements, le prix du foncier, la criminalité, la composition par nationalités, la santé publique, l'environnement, la participation citoyenne et les infrastructures de transport. Ce type de travail statistique devrait donc être développé.

Enfin, l'administration devrait établir des projections des tendances et évolutions propres à favoriser dans l'avenir la formation de quartiers en difficulté dans les villes.

Élaborer un système transparent de repérage des quartiers en crise

Un indicateur de désavantages multiples bien conçu peut contribuer à faire l'unanimité sur les cibles que les mesures doivent toucher et sur l'intensité du dénuement dans chaque quartier. À ce propos, l'Index of Local Conditions, au Royaume-Uni et, en Belgique, la méthodologie des critères ZIP apparaissent comme des exemples de systèmes spatiaux de décision, élaborés à l'échelon central, applicables aux désavantages multiples.

Certains pays et bien des autorités locales commencent à faire appel à la technologie [Systèmes d'information géographique (SIG) et logiciel de cartographie] pour faciliter la collecte et l'analyse des données. Il semble pourtant que de nombreuses administrations centrales sous-exploitent encore les données qu'elles ont déjà rassemblées (à grands frais). Il y a donc place pour une

amélioration sur deux fronts : faire appel aux nouvelles techniques en matière de collecte, de stockage, d'analyse et de présentation des données; et améliorer l'exploitation des données déjà rassemblées par les méthodes habituelles.

A Chicago, par exemple, un système d'alerte rapide au niveau du quartier (Neighbourhood Early Warning System) met en jeu sept indicateurs socio-économiques et urbanistiques pour évaluer l'état des quartiers : infractions au code de l'urbanisme, actions en justice dans le domaine immobilier, arrérages sur l'eau, impayés concernant la taxe foncière, statistiques des incendies, et information sur les ventes immobilières et sur les acheteurs. Étant donné que des statistiques de ce genre, détaillées, à jour et provenant de sources multiples, ne peuvent sans doute pas être fournies par les services statistiques nationaux à l'échelle spatiale nécessaire, c'est surtout aux autorités locales qu'incomberait la charge d'établir des indicateurs et d'en assurer le suivi; une coordination plus poussée entre les niveaux d'administration dans ce domaine serait donc nécessaire.

Aucun système d'indicateurs ne peut remplacer l'action politique. Si la volonté de discuter du problème des quartiers en difficulté manque, on n'avancera pas beaucoup quoi que les données révèlent. De plus, les indicateurs sont un moyen d'analyse passif. Les habitants d'un quartier détiennent des informations qualitatives qui sont très importantes et leur participation en partenariat avec les pouvoirs publics est un élément essentiel du mécanisme de prise en compte des problèmes dans l'action à entreprendre.

Évaluer et suivre activement les politiques

L'analyse de l'évolution des mesures visant à combattre la carence urbaine montre que dans un certain nombre de pays un profil d'évolution très net se dessine et l'on constate, entre pays, des signes manifestes d'échanges internationaux portant sur les politiques. Que ce soit entre les localités participant à un programme donné ou entre l'administration centrale et les organisations locales lançant leurs propres initiatives, il est impératif que des dispositifs se mettent en place pour une mise en commun de l'expérience acquise.

L'analyse théorique des processus de décision et l'expérience sur le terrain ont montré l'importance d'une phase d'évaluation, et plus précisément, l'importance d'une rétroaction de l'évaluation sur le diagnostic; ce qui induit un processus de décision itératif. «La suite des phases stratégiques, où se succèdent diagnostic, objectif, mise en œuvre, évaluation, permet ainsi de faire apparaître, par incréments progressifs, une stratégie émergente comme par un procédé d'essais et d'erreurs» (Zagamé, 1994). La phase d'évaluation est dès lors incontournable, car elle seule peut permettre une amélioration de la stratégie et/ou de la mise en œuvre. Fondée en partie sur un travail d'indicateurs (quantitatifs et

qualitatifs), l'évaluation peut être réalisée par un organisme indépendant. Le point de vue des décideurs mais aussi de la population devrait être pris en compte.

LES ÉTAPES CLÉS DANS LA FORMULATION DES POLITIQUES

Le diagnostic

Le diagnostic a d'abord pour objectif de faire une analyse non seulement statique mais aussi dynamique de la situation locale. Outre une description des conditions socio-économiques et foncières du moment, le processus historique et les différentes évolutions en cours devraient donc être examinés. Au terme de l'analyse, le profil (la dynamique propre) du quartier en difficulté pourrait alors être connu. Le diagnostic a également pour but d'identifier les forces et les faiblesses du quartier mais aussi les opportunités et les menaces qui peuvent se présenter. Les atouts en terme d'infrastructures, les éventuelles spécificités de la main d'œuvre locale devraient notamment être évoqués. Enfin, il faut évaluer le tissu local de l'économie et des entreprises, en particulier le taux d'activité des entreprises, ainsi que l'ampleur et les caractéristiques de l'économie informelle. Il convient également de situer le quartier par rapport à l'extérieur, en particulier la ville et la région, et examiner les perspectives de développement dans ces cadres urbain et régional.

Les objectifs stratégiques

Étant donné la diversité des situations locales et la multiplicité des réponses possibles, il n'y a naturellement pas de stratégie-type. Ceci serait même en contradiction avec la méthode d'élaboration fondée sur le partenariat et sur une approche *bottom-up*. Certains principes généraux doivent cependant être respectés.

- Tout d'abord, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la stratégie doit être globale. Dans un quartier saturé sur le plan foncier, il est en effet incohérent de faciliter l'implantation d'entreprises sans modifier profondément le cadre urbain. De même, il est incohérent de favoriser l'implantation d'entreprises ayant des profils d'embauche particuliers sans se préoccuper des qualifications de la main d'œuvre locale.
- Ensuite, la stratégie doit être active et s'appuyer sur les forces du quartier, sur son potentiel social et économique. Le développement socio-économique ne peut pas être greffé artificiellement et passe sans doute aussi par la création d'entreprises par les résidents. Il convient d'utiliser et de mettre en valeur le dynamisme des habitants du quartier, notamment des plus jeunes. Mais, pour ce faire, il convient également de veiller à ce

que le travail paie, que l'investissement personnel respectueux de la légalité rapporte financièrement et socialement. A ce propos, il serait utile aussi d'étudier les moyens de structurer l'activité économique non structurée et de tirer parti des capacités des « infant entrepreneurs ».

- La stratégie doit également être ouverte sur l'extérieur. Développer un quartier en difficulté de manière purement endogène ne ferait que renforcer la logique de ghetto et ne peut être qu'inefficace. De la même manière, on ne peut pas chercher à restreindre la mobilité des résidents lorsque ceux-ci souhaitent quitter le quartier. Comme le suggère Daniel Béhar, une bonne stratégie doit « donner à la fois l'envie d'y rester et la possibilité d'en sortir ». En outre, l'élaboration de la stratégie devrait pouvoir s'appuyer sur des expériences réalisées dans d'autres villes.
- La stratégie doit également être constructive pour l'ensemble de la collectivité. Elle ne doit pas créer d'externalités négatives sur le reste de la ville, de la région ou du pays. Il convient de veiller tout particulièrement à ce qu'un dispositif ne déplace pas les problèmes vers d'autres territoires ou d'autres personnes. Il importe, répétons-le, de développer des stratégies cohérentes de la ville qui insèrent les quartiers en difficulté dans un contexte plus vaste, et de promouvoir les notions de solidarité et d'intégration régionales.
- Enfin, la stratégie de développement d'un quartier en difficulté doit cibler le long terme (10 voire 15 ans). L'éducation et la formation professionnelle, la cohésion sociale, la prévention de la délinquance, l'amélioration de l'image du quartier et le développement des entreprises nécessitent en effet du temps et un certain ordre temporel. L'action des pouvoirs publics doit exprimer ce besoin de continuité. Des engagements précis doivent cependant être clairement définis par les différents partenaires sur des périodes plus courtes (3 ans par exemple).

Les moyens

La mise en œuvre de la stratégie peut mobiliser tout l'arsenal des moyens d'intervention classiques des pouvoirs publics. S'agissant de la politique de la ville, cela signifie que bien de choses dépendent du choix judicieux des divers moyens d'intervention et de l'attention portée à leur jeu croisé.

On peut mentionner deux importantes catégories d'instruments : ceux qui reposent sur une discrimination positive en faveur d'un quartier et ceux qui offrent des modèles de rôle nouveaux aux individus.

La discrimination positive à travers d'une politique de zonage

Dans un certain nombre de domaines on peut pratiquer une discrimination positive en faveur des activités implantées dans ces quartiers ou des habitants de ces quartiers. Par exemple :

- Le premier domaine dans lequel peut s'opérer une discrimination positive est l'éducation et la formation professionnelle. Des moyens financiers supplémentaires peuvent en effet être accordées aux écoles situées dans les quartiers défavorisés, afin que celles-ci puissent lutter plus efficacement contre les effets de quartier. De la même manière, les résidents peuvent avoir accès à un plus grand nombre de programmes de formation professionnelle.
- Une politique de discrimination positive peut aussi s'appuyer sur la fiscalité. Les entreprises ou activités associatives qui sont implantées dans les quartiers difficiles et/ou qui embauchent des résidents de ces quartiers peuvent se voir octroyer certains avantages fiscaux.
- Dans certains pays, la discrimination positive peut enfin passer par des subventions, en particulier pour le développement d'emploi public dans les quartiers en difficulté.

De telles mesures ont indéniablement un certain effet sur le processus de développement territorial. Cependant, les effets pervers de ces dispositifs sont parfois importants. Les zones franches, par exemple, n'ont eu qu'un bilan mitigé dans certains quartiers en raison de ces effets externes négatifs.

- Le nombre de créations d'entreprises a été relativement faible.
- Les entreprises attirées par les incitations fiscales n'ont pas toujours eu un profil d'activités favorisant un développement urbain équilibré. Dans certaines zones pauvres en commerce de proximité, le foncier disponible a été occupé par des entreprises industrielles qui ont rendu le quartier encore moins attractif en terme d'habitat.
- Les éventuels emplois créés, ou plutôt transférés dans le quartier, ont plus souvent bénéficié à des non-résidents ou à des résidents qui travaillaient déjà en dehors du quartier (Lehman, 1994).
- On a signalé certains cas de substitution et de déplacement, avec attraction d'entreprises viables des quartiers adjacents, les entreprises de la zone cible exerçant une concurrence déloyale à l'encontre de celles de l'extérieur.
- Enfin, la désignation du quartier en tant que zone franche a accru la stigmatisation et a parfois rendu les entrepreneurs encore plus réticents à l'idée de s'y implanter.

Les mesures visant à promouvoir des quartiers particuliers doivent donc être soigneusement ciblées et calibrées pour répondre aux besoins propres du quartier. De plus, pour avoir un effet global sur la situation dans un quartier, elles doivent avoir un impact sur plusieurs facteurs socio-économiques en même temps.

En fait, comme on l'a déjà indiqué, la discrimination positive, définie comme une différenciation de moyens au service de l'égalité des droits, est légitime et efficace, mais il est sans doute préférable que celle-ci ne s'appuie pas sur une politique de zonage trop restrictive.

La promotion d'autres modèles à l'intérieur des quartiers en difficulté

Une seconde catégorie d'instruments de politique territoriale vise à casser les modèles de réussite fondés sur des activités non structurées ou illégales et d'éviter, autant que faire se peut, les comportements passifs d'exclusion. L'objectif est alors de compenser les effets de quartier par une politique de soutien social et économique et d'amplification positive.

Différentes mesures de ce type ont déjà été engagées avec un certain succès. Certaines communes ont par exemple embauché des chômeurs du quartier ayant entre 20 à 25 ans pour encadrer les plus jeunes dans différentes activités sportives ou culturelles. Cette opération avait en fait pour objectif de faire comprendre aux adolescents l'absurdité de certains comportements destructifs et en même temps de donner des responsabilités aux jeunes devenus animateurs de quartier. Cette expérience a même fait naître le métier de médiateur social, dont le rôle est d'assurer une présence, d'écouter, de dialoguer et de rassurer, là où services publics et travailleurs sociaux ont perdu le contact avec la population. Le succès de ces agents de médiation a d'ailleurs fini par intéresser certaines entreprises (notamment dans le secteur des transports).

Un autre exemple de dispositif prônant ce type d'action est le soutien à l'entreprenariat dans les quartiers difficiles. L'objectif est ici de convaincre les personnes de ces quartiers qu'elles peuvent créer une entreprise, et, par là-même, leur propre emploi si elles ont une idée ou une compétence particulière. Des initiatives récentes, au Royaume-Uni et en France, se sont attachées spécialement à créer un emploi régulier à partir de services jusque-là informels comme la garde d'enfants, divers services de soins, des travaux manuels et d'entretien, etc.

Les mesures d'économie sociale s'apparentent également à cette catégorie d'instruments. Celles-ci passent généralement par la création d'institutions à caractère associatif, dont l'objectif est de concilier les impératifs du marché et le traitement social de personnes en situation d'exclusion (sociale ou économique). Les entreprises d'insertion en France et en Espagne et les coopératives sociales

en Italie sont par exemple des organismes de cette nature. Leur souci est de réinsérer des personnes en difficulté dans le monde du travail en leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle dans des conditions très proches du monde économique réel. L'idée est en fait de les réadapter aux règles du monde du travail. Il est important de mobiliser les jeunes afin de les intégrer dans la société active.

Toutes ces initiatives sont alors positives, lorsqu'elles visent à réinsérer le quartier dans une logique d'économie de marché en identifiant de nouveaux besoins solvables ou en valorisant les compétences des habitants.

LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES : CADRE INSTITUTIONNEL

L'engagement de l'État central

L'une des missions principales du pouvoir central est d'assurer aux quartiers en difficulté toute la gamme de services et de fonctions qui existent ailleurs. Dans certains cas, il faut mettre tout le monde sur un pied d'égalité, c'est-à-dire fournir un complément de ressources pour compenser les dépenses supplémentaires que les autorités locales doivent souvent consentir pour réaliser certaines infrastructures de base dans les quartiers défavorisés. Le gouvernement doit en outre reconnaître que, dans certains quartiers, les marchés privés ne permettent pas à tous d'accéder dans les mêmes conditions au capital risque, par exemple, ou à des financements, particulièrement difficiles à obtenir pour les chefs d'entreprises de quartiers défavorisés. Enfin, sur la base d'un plan d'aménagement général, les autorités peuvent libéraliser les règlements sur l'utilisation du sol, redéployer les dépenses d'infrastructures, etc., afin d'orienter la croissance vers certains quartiers. De plus, le gouvernement a un rôle décisif à jouer en limitant les effets pernicieux des préjugés raciaux sur les marchés du travail et du logement, et en s'employant à lutter contre la ségrégation sociale.

L'État central au niveau local : partenaire ou arbitre ?

Au niveau local, le rôle du pouvoir central est en grande part délimité par le système politico-administratif du pays, en particulier par l'équilibre des forces et des responsabilités entre le pouvoir central, les autorités régionales et les autorités locales. Toutefois, les différentes expériences internationales menées jusqu'à présent ont fait apparaître deux grands types de relations entre l'État et les partenaires locaux.

Tout d'abord, dans certains pays, l'État a choisi de jouer un rôle d'arbitre entre les municipalités. La procédure est généralement la suivante. L'État laisse d'abord le soin aux partenaires locaux d'établir une stratégie et un programme de développement des quartiers en difficulté. Puis, après avoir recueilli l'ensemble

des dossiers, l'État sélectionne les meilleurs projets. Les dossiers retenus reçoivent alors l'essentiel des fonds affectés à la politique de la ville. Au Royaume-Uni, cela est souvent organisé comme un concours officiel, dans d'autres pays, les demandes sont faites le besoin et les décisions sont prises en fonction de la disponibilité de fonds discrétionnaires. Une telle démarche a évidemment le mérite d'entretenir une concurrence entre les villes et encourage les différents acteurs à proposer des dossiers solides. Par ailleurs, les stratégies sont définies uniquement par les partenaires locaux; ce qui semble garantir une approche *bottom-up*. Dans la pratique, certains points négatifs doivent cependant être évoqués.

- Tout d'abord, comme l'État opère la sélection des dossiers, il est clair que les partenaires locaux peuvent être tentés de définir leur programme plus en fonction des préférences supposées de l'administration centrale que des besoins de la collectivité en question.
- Ensuite, comme la sélection des dossiers s'effectue au niveau central, le manque d'information sur les différentes situations locales peut peser sur la décision. Par essence même, les gouvernements subnationaux connaissent beaucoup mieux les particularités locales que l'État.

Un autre type d'arrangement institutionnel – de type contractuel – entre l'État central et les acteurs locaux a été mis en place dans certains pays Membres. Dans cette approche, l'État ne joue pas un rôle d'arbitre mais est un partenaire parmi les autres. Concrètement, l'État commence par annoncer aux municipalités concernées par le problème des quartiers en difficulté qu'il est prêt à s'engager dans une politique de développement local aux côtés des autres partenaires. Via ses représentants sur le terrain, il participe aux discussions de fond, en particulier à l'élaboration de la stratégie. Et la somme des moyens engagés par l'État central au niveau local n'est pas fixée de manière rigide. Ce cadre institutionnel a de nombreux avantages. Il permet surtout de concilier une gestion véritablement locale des problèmes et la participation de l'État central à une politique de développement territorial dont les enjeux débordent le cadre communal et même régional. En outre, l'action du pouvoir central est ici complètement transparente, et comme il prend part à l'élaboration de la stratégie, le pouvoir central peut faire en sorte que les droits des groupes minoritaires au plan local soient respectés. Cependant, l'efficacité d'un tel cadre institutionnel repose pour beaucoup sur la qualité des compétences des représentants de l'État central au niveau local. Une négociation globale et partenariale est beaucoup plus difficile qu'une gestion sectorielle confiée à un agent unique. La formation des hommes et des femmes impliqués dans ces négociations au niveau local doit donc être particulièrement adaptée. En outre, leur carrière ne doit pas dépendre de la qualité de leurs relations avec les élus locaux.

Aujourd'hui, ces deux grands types de relations entre l'État central et les collectivités locales sont le reflet de spécificités nationales – en particulier la structure institutionnelle et juridique propre au pays – et apparaissent donc plutôt comme des modèles alternatifs. Cette opposition n'a cependant pas de sens. Ces deux approches peuvent être tout à fait complémentaires. Suivant la profondeur des problèmes locaux, l'intervention de l'État central peut en effet avoir deux formes distinctes : soit une validation du projet municipal sans participation directe, soit une implication sur le terrain accompagnée d'un engagement de moyens plus important. En parallèle à une logique de différenciation de moyens, on serait donc ici dans une logique de différenciation des modes d'intervention.

Définir le cadre institutionnel du partenariat

Lorsque l'État central est partenaire de la politique locale de développement urbain, il convient de définir une forme institutionnelle et juridique du partenariat qui puisse être à la fois transparente et efficace. Pour ce faire, trois niveaux doivent être clairement distingués dans la construction du partenariat :

- le niveau stratégique ou politique, où se définit conjointement la stratégie globale de développement et où se prennent les décisions ;
- le niveau technique, où se préparent les analyses et les scénarios possibles ;
- le niveau opérationnel.

Il est alors souhaitable que le partenariat ne concerne que les deux premiers niveaux. A partir d'une stratégie commune, chaque partenaire conserverait ainsi la responsabilité de l'exécution des opérations dans ses champs de compétence. L'octroi d'une subvention serait ainsi défini au niveau stratégique et la structure juridique du partenariat demeurerait assez souple, telle un comité de pilotage.

Dans certains cas, cependant, le projet de territoire nécessite l'existence d'un partage du risque financier entre les différents partenaires. C'est notamment le cas lorsque des opérations de restructuration urbaine de grande envergure sont envisagées ou le secteur privé joue un rôle. Dès lors, le partenariat est également nécessaire au niveau opérationnel, même s'il ne doit pas nécessairement impliquer l'État central. Il convient alors de créer une structure juridique permettant d'instaurer une responsabilité collective des décisions définies conjointement.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'une des conclusions importantes de ce rapport est la grande similitude entre les pays de l'OCDE quant à la nature des problèmes urbains auxquels ils

sont confrontés (même si l'échelle et le contexte local en restent très différents). A ce titre, la coopération dans un certain nombre de domaines aiderait à dégager une réponse internationale plus homogène, par exemple :

- la mise au point de méthodologies quantitatives communes pour évaluer les besoins comparatifs et identifier la distribution spatiale des quartiers très démunis;
- l'examen de la possibilité d'élaborer des indicateurs qui anticiperaient le déclin au plan national ou local, et la mise en œuvre des stratégies préventives;
- la mise au point de méthodes plus universelles d'évaluation des résultats de l'action des pouvoirs publics en sorte que l'on puisse apprécier plus objectivement le succès et l'échec, et l'échange d'informations sur les cas de revitalisation réussie;
- l'échange d'informations sur l'application de stratégies novatrices, en particulier là où les pouvoirs publics n'ont pas encore beaucoup d'expérience, par exemple dans la collaboration avec le secteur privé, la promotion de la société civile et le développement de partenariats institutionnels.

Enfin, les pays Membres de l'OCDE devraient encourager les échanges d'informations avec les organisations et les gouvernements qui concourent au développement social, à la lutte contre la pauvreté et au développement économique dans les pays en développement. Les liens déjà établis entre ONG des pays de l'OCDE et des pays en développement semblent indiquer qu'il y a là un vaste fonds d'expérience et d'innovation que l'on pourrait utilement appliquer ailleurs.

CONCLUSION

Les innovations marquant, dans les années 90, l'action des gouvernements de plusieurs pays Membres témoignent d'une convergence croissante sur la nécessité de s'attaquer à la carence urbaine par des politiques plurisectorielles de dimension locale. Ces politiques sont spécialement appropriées pour faire face au phénomène de concentration spatiale qui caractérise, dans certains quartiers des villes, la conjugaison de la détresse sociale, de la dégradation de l'environnement et du déclin économique. Étant donné la lourdeur des coûts associés aux quartiers en difficulté, pour ceux qui y vivent et y travaillent comme pour le reste de la ville, étant donné aussi que des mécanismes de revitalisation urbaine, normatifs et autocorrecteurs, sont défectueux dans ces quartiers, il est indispensable que l'administration à tous ses niveaux assume une mission de coordination, en partenariat avec la population locale, les associations et le secteur privé.

Et cela est urgent. Le problème des quartiers en difficulté atteint déjà des proportions telles qu'on ne peut plus s'en désintéresser. Des mesures préventives s'imposent si l'on veut empêcher qu'à l'avenir de nouveaux quartiers en difficulté n'apparaissent. Il est impératif aussi de prendre des mesures correctives si l'on veut réinsérer dans la ville les quartiers actuellement en difficulté.

Le pessimisme quant à l'efficacité future des solutions aux problèmes urbains témoigne d'une absence de vision de la ville du futur et de doutes sur la possibilité de concrétiser une vision de ce genre. On ne peut liquider la question de l'apparition des quartiers en difficulté en prétextant que cela va inévitablement de pair avec la croissance et l'évolution. La formation de quartiers en difficulté donne souvent le sentiment que les villes sont les victimes de forces qu'elles ne peuvent plus maîtriser. Le phénomène n'a pourtant rien d'inévitable. Il témoigne plutôt de difficultés dans les modalités de l'évolution économique, sociale et environnementale dans bien des villes. Pourtant, ce processus d'évolution est sensible à l'action des pouvoirs publics et des citoyens.

La conception et la mise en œuvre de mesures intégratives et plurisectorielles susceptibles d'être efficaces dans les quartiers en difficulté nécessitent des politiques de la ville qui tiennent davantage compte de l'évolution dans les régions métropolitaines. Dans cette optique, les mesures en faveur des quartiers en difficulté sont un aspect capital d'une approche globale d'un développement durable de la ville. A l'instar des autres mesures visant un développement durable, celles-ci auront besoin de temps pour leur préparation et aussi pour que les premiers résultats apparaissent. Ces mesures doivent être intrinsèquement souples parce que la situation elle-même évoluera et que des enseignements se dégageront des pratiques les plus performantes.

On ne parviendra à rien cependant si l'on n'a pas une juste appréciation de l'importance des villes dans les économies nationales, dans les questions de cohésion sociale, de protection de l'environnement et de bonne gestion des affaires publiques. Cette appréciation, accompagnée d'une vision de la manière dont les villes pourront, à l'avenir, apporter une meilleure qualité de vie à tous les habitants des pays de l'OCDE, est une chose que les gouvernements partagent avec le secteur privé et avec les associations. Il est toutefois impossible de ne pas tenir compte de la mission et de la responsabilité spéciales qui sont celles du gouvernement, d'autant plus que les initiatives au plan national forment une bonne partie du cadre dans lequel s'inscrivent les initiatives locales. Les pays de l'OCDE sont fortement urbanisés, avec en moyenne 70 pour cent de leur population vivant dans les villes. Si rien n'est fait pour régler les problèmes des quartiers en difficulté, les risques qui en résultent pour l'ordre économique et social pourront croître à l'avenir. Si ces problèmes peuvent être résolus, les villes poursuivront leur croissance, s'adaptant mieux aux innovations de la technique et à l'évolution de l'économie et continuant d'accomplir leurs fonctions essentielles dans le système économique.

Grâce à des mesures préventives et correctives en faveur des quartiers en difficulté, les villes deviendront des endroits où il fera meilleur travailler et vivre, et les habitants seront plus nombreux à pouvoir apporter leur contribution à l'économie par l'emploi et par l'esprit d'entreprise. N'est-ce pas là un investissement pour l'avenir qui vaut la peine ?

DÉFINIR LES QUARTIERS A HAUT RISQUE ET MESURER LEUR AMPLITUDE

Il convient de se demander au départ comment définir la carence urbaine : s'agit-il d'un phénomène qui affecte des êtres humains et qui doit donc être apprécié à partir d'indicateurs tels que le chômage, la pauvreté infantile, etc. ; ou bien s'agit-il également d'un problème d'environnement physique, ce qui impliquerait que l'on prenne en compte des facteurs tels que la qualité du logement, la déshérence de certaines zones et autres facteurs liés à l'environnement ?

L'approche adoptée dans la présente étude est un compromis entre une approche individuelle et une approche territoriale, humaine et physique de la misère. Sauf dans les pires ghettos, l'ensemble de la population ne vit pas dans la misère, certains individus ayant des revenus à hauteur ou au-dessus de la moyenne nationale. Dans de nombreuses sections de la ville on note souvent des processus « d'anoblissement » qui font que certains résidents de zones défavorisées ont des revenus dépassant largement la moyenne nationale. Mais on peut dire de manière générale qu'il existe un phénomène de « privation », des individus privés de quelque chose, d'emploi, d'accès au marché du travail, d'infrastructures minimales, de confort physique, etc. Et s'il se trouve dans une zone donnée un nombre suffisant d'individus en situation de privation, cette zone devient une zone « défavorisée » par un processus proche de celui qui a été évoqué plus haut.

Pour les identifier les zones potentiellement défavorisées, la présente étude a recours à un « filtre » de base composé des deux grands indicateurs du bien-être individuel : le revenu et l'emploi. Ce filtre a permis d'identifier des zones au sein desquelles l'écart entre la médiane des revenus locaux et/ou le taux de chômage était suffisamment important pour donner à penser que la majorité de la population de cette zone avait atteint un niveau de dénuement (finances et marché du travail) inconnu des résidents de quartiers moyens. Une fois définies les zones d'étude, on en a analysé les caractéristiques socio-économiques globales en fonction d'une trentaine de variables regroupées dans les rubriques suivantes : structure démographique, structure familiale, emploi/chômage, revenu, éducation et logement.

Tableau 9. **Zones défavorisées : pourcentage de la population nationale concernée : les zones étudiées dans ce rapport**

	Année	Nombre de quartiers examinés	Critères utilisés : FR = faible revenu ; FC = fort chômage ; IC = indicateur composite	Nombre de zones défavorisées (ces dernières années)	Population moyenne des zones	Population vivant dans ces zones	En % de la population nationale	Part de la population urbaine globale
Canada	1990	3 812	FC/FR	610	4 491	2 500 000	8.9	14.7
				26 (262)	491	116 750	0.4	0.7
Danemark	1993		<i>IC : Zones des commissions urbaines</i>	186 (dont 25 en situation très difficile)		250 000	5	
Finlande	1995	293	FC/FB	38	4 621	188 320	3.7	5.6
France	1990	2 342	<i>IC : Chômage, niveau de scolarité, équipement DSQ/CQ</i>	532	5 582	2 970 000	5.2	
Irlande	1991	322 (Dublin)	FC	83	3 177	263 715	7.5	25.7
Norvège	1993	51 (Bergen/ Oslo)	FC/FR	6	14 150	84 900	2.0	12.5
Espagne	1991	14 733	IC	374	7 689	2 875 000	7.0	14.0
Suède	1994	433	FC/FR	46 46	6 107	295 325	3.6	11.1
Royaume-Uni	1991	8 260	<i>IC : Indice du niveau de vie local</i>	413	6 000	2 478 000	5.0	16
USA	1990	35 000	FR	4 597	2 863	12 155 000	4.8	8.1

Source : OCDE.

Le tableau ci-dessous donne une information plus détaillée sur les zones considérées par cette étude comme défavorisées et sur leur population : comme les chiffres utilisés ne sont parfois pas directement comparables, ce tableau doit évidemment être considéré comme indicatif de l'ampleur du dénuement et non comme une comparaison internationale des niveaux absolus de dénuement.

Comme on peut voir sur le tableau, plus de 50 000 quartiers urbains ont été inclus dans cette enquête. Environ 10 pour cent de ces quartiers ont été sélectionnés pour être étudiés dans plus de détails. Les zones retenues dans chaque pays (colonne 5) sont les zones d'étude.

Annexe 2

LE RÔLE DES DONNÉES DANS LES POLITIQUES VISANT LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

(La discussion sur l'utilisation des données a été contribué par Trutz Haase)

INTRODUCTION

L'analyse des handicaps socio-économiques tend à privilégier tantôt *a*) le rôle des structures économiques et sociales de l'opportunité (donc le versant de la « demande »), tantôt *b*) les caractéristiques individuelles des personnes concernées (donc le versant de « l'offre ») en tant que facteur causal principal. Dans le premier cas, les difficultés socio-économiques sont attribuées à l'inadéquation de la création d'emplois, aux inégalités dans les structures salariales, aux décalages spatiaux entre les personnes et les emplois ou à la ségrégation socio-professionnelle (sexe, race, compétences, etc.), la seule solution consistant alors à faire redémarrer l'économie et à réduire les discriminations. Dans le deuxième cas, les difficultés auxquelles sont confrontés certains individus sont attribuées au fait que leurs caractéristiques spécifiques (formation, compétences, comportements) ne sont pas adaptées aux besoins de la société; il faut donc aider ces individus à acquérir ces caractéristiques. Le rapport introduit un autre aspect important des « problèmes » de la ville, à savoir qu'ils ne sont pas par nature uniquement *individuels ou institutionnels/structurels*, mais qu'ils présentent également une forte composante *spatiale*. L'hypothèse sous-jacente de ce rapport est que les quartiers en difficulté sont confrontés à des problèmes ayant trait à la fois à l'offre et à la demande. Leurs interactions conduisent à un désavantage persistant, sur lequel la politique publique n'a pas prise.

Pour évaluer les différents types de pauvreté engendrés par les processus décrits dans ce rapport et élaborer des mesures appropriées, il est essentiel d'utiliser des indicateurs qui représentent relativement fidèlement les relations complexes entre les caractéristiques socio-économiques et physiques des quartiers en difficulté.

Depuis une quinzaine d'années, les gouvernements des pays Membres s'efforcent de quantifier les conditions de vie relatives locales. Dans la mesure où

les pouvoirs publics ont défini les problèmes urbains de manière très différente – souvent en fonction des objectifs de la recherche – les indicateurs sur lesquels ils se concentrent sont eux aussi très variés. Par exemple, un programme partant de l'hypothèse que le patrimoine immobilier se dégrade dans les quartiers pauvres définira le désavantage en termes de vétusté des bâtiments et de conditions d'hygiène. Les programmes à visée écologique, pour leur part, définiront le désavantage en termes de manque d'espaces verts, de qualité de l'air, etc.

Des considérations politiques interviennent également dans la définition des zones défavorisées. Les définitions précises de la misère en milieu urbain s'appuient souvent sur un modèle de répartition des ressources ou sur des mécanismes similaires pour, à partir du critère des ressources, sélectionner les zones les plus nécessiteuses qui doivent bénéficier d'une aide immédiate (c'est le cas du programme ZIP en Wallonie ou du programme Traitement local du chômage de longue durée en Irlande). Les zones « défavorisées » sont définies en l'occurrence en fonction des paramètres d'une intervention politique particulière. Il s'ensuit que dans chaque pays, le nombre des zones ainsi dénombrées dépend d'abord dans une large mesure des exigences du projet politique qui a nécessité leur identification et des fonds disponibles. Ainsi, l'analyse de la misère urbaine est souvent confiée à l'un des nombreux départements de l'administration locale ou centrale, sans aucune coordination avec les autres autorités compétentes.

Encadré 5. **Disparités régionales en Espagne**

Un rapport récent évalue la pauvreté en Espagne selon trois indicateurs de base :

- un taux de chômage supérieur de plus de 50 pour cent à la moyenne nationale (c'est-à-dire supérieur à 28 pour cent) ;
- une proportion d'habitants sans bagage éducatif formel (un indicateur supplétif du revenu fréquemment employé) supérieure de plus de 50 pour cent à la moyenne nationale ;
- une proportion de ménages ne disposant pas du confort de base supérieure au double de la moyenne nationale (pour l'un des cas suivants : pas d'eau courante, pas de W-C, pas de salle de bains/salle d'eau).

Comme le laisse supposer notre définition de la « misère » – à savoir l'accumulation de désavantages multiples –, un grand nombre des zones qui remplissent l'un des critères remplissent également les autres. Par exemple, un chômage élevé est souvent associé à un manque de confort. On note cependant des variations intéressantes entre les 19 régions :

(voir page suivante)

(suite)

Région	Critère	Pourcentage de zones défavorisées remplissant chaque critère
Andalousie	Chômage	96
	Formation	17
	Confort	28
Aragon	Chômage	31
	Formation	0
	Confort	100
Asturies	Chômage	74
	Formation	0
	Confort	46
Murcie	Chômage	36
	Formation	76
	Confort	49
Navarre	Chômage	0
	Formation	0
	Confort	100
:		

Les données suggèrent qu'en Aragon et en Navarre, la qualité des logements est globalement médiocre, mais la situation de l'emploi et le niveau scolaire plutôt bons. A l'inverse, le chômage est la principale source de désavantages en Andalousie et dans les Asturies. Les zones défavorisées de Murcie se caractérisent par un niveau scolaire médiocre. Par conséquent, les inégalités de développement régionale générales conditionnent fortement la nature de la misère urbaine. Néanmoins, à titre national, c'est le chômage et le niveau scolaire qui sont les indicateurs les plus importants.

Dans la mesure où un quartier peut cumuler plusieurs types de désavantages mais pas obligatoirement tous, la méthode adoptée par le programme politique et les indicateurs utilisés pour le piloter peuvent donc avoir des objectifs très variables d'un quartier de la ville à un autre, d'une ville à l'autre et d'une région à l'autre.

DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

De nombreuses tentatives ont été faites dans le but d'estimer la qualité de vie, mais elles avaient essentiellement une portée internationale, nationale ou

régionale, les comparaisons à l'échelle des villes étant plus rares. Or, les quartiers défavorisés sont, par définition, des sous-éléments des villes, et la misère qui les frappe est liée au fait qu'ils sont privés de ce qui est considéré comme normal par la société locale. Ainsi, la comparaison de la qualité de vie des habitants du Grand Manchester et celle en Rhénanie-du-Nord-Westphalie en dit peu sur la véritable qualité de vie des habitants de Hulme. Pourtant, la qualité de vie relative des habitants des quartiers des villes est un facteur crucial, au moins dans une perspective sociale. Les habitants de Hulme mesurent leurs propres niveaux de pauvreté par rapport aux habitants des autres zones de Manchester, non ceux de l'Italie du Sud. Le fait que le chômage des jeunes en Espagne soit plus élevé qu'en France, ou que le degré de ségrégation raciale soit plus élevé aux États-Unis, n'est pas de nature à rassurer un jeune de vingt ans des banlieues parisiennes. Par conséquent, même si les comparaisons entre pays à l'échelle nationale et locale sont d'une importance vitale pour comprendre les changements qui affectent les économies de l'OCDE dans leur ensemble et pour assurer une cohésion internationale, les problèmes de cohésion sociale/d'exclusion nécessitent une analyse plus fine.

L'une des conclusions les plus nettes de ce projet porte sur l'absence préoccupante de collecte systématique de données au niveau subnational, notamment au niveau subcommunal. La première conclusion du projet est que la plupart des pays de l'OCDE n'ont pas de données au niveau local, n'ont que des données limitées, ou ont des données qu'ils n'exploitent pas territorialement.

On peut classer les pays de l'OCDE en trois catégories : 1) les pays qui utilisent les statistiques de l'administration ou les recensements pour analyser les conditions locales de manière exhaustive; 2) ceux qui pratiquent effectivement des recensements de population, mais qui n'en utilisent pas les données pour analyser les tendances à l'échelon local, ou qui ne pratiquent pas le recensement ; 3) les pays fédératifs dans lesquels la collecte des données est du ressort des différents états, sans qu'il y ait coordination méthodologique au niveau de l'administration centrale.

Les pays qui utilisent les statistiques locales pour analyser le désavantage urbain	Les pays qui disposent de données à l'échelon local mais ne les utilisent pas systématiquement	Les pays qui n'ont pas de statistiques locales
Australie	Canada	Autriche
Belgique	Danemark	Allemagne
Finlande	Espagne	Grèce
France	Finlande	Pologne
Irlande	Italie	Portugal
Suède	Mexique	
Royaume-Uni	Pays-Bas	
États-Unis	Norvège	

Près de la moitié des pays participants de l'OCDE ne consacrent donc que peu de ressources à l'identification des inégalités et des besoins en ressources des zones urbaines. Il s'ensuit que même s'ils présentent des descriptions qualitatives, une analyse quantitative à l'échelon du quartier n'est guère possible. Bien qu'on constate des différences considérables dans la manière dont sont utilisées les données générales du recensement et les autres données, l'absence de toute collecte ou analyse de données socio-économiques au niveau municipal ou submunicipal dans un nombre aussi élevé de pays de l'OCDE est frappante.

La majorité des données issues de recensements relèvent de l'une des six catégories suivantes (ce qui tend à montrer que les indicateurs compilés dans ces pays présentent de grandes similitudes) :

- structure démographique ;
- structure familiale ;
- nationalité et origine ethnique ;
- emploi-chômage ;
- éducation ;
- type et qualité du logement.

Même si les variables peuvent avoir une définition différente d'un pays à l'autre, les phénomènes qu'elles visent à décrire ou à expliquer sont de type standard. Le point important à garder à l'esprit ici est que même si les données ne peuvent pas être mesurées de façon identique, les statistiques dans chaque catégorie tendent à décrire les mêmes phénomènes. Ainsi, le choix des indicateurs de qualité du logement varient d'un pays et d'une étude à l'autre. Néanmoins, si un quartier compte en moyenne deux fois moins de logements avec W-C, deux fois moins de logements avec salle d'eau et deux fois plus d'occupants par pièce que les quartiers voisins, on pourra dire, dans chaque pays, que les logements de ce quartier sont de faible qualité en termes relatifs (ou n'ont pas le confort jugé normal ailleurs).

Les informations qui ne sont pas disponibles au niveau national

Mais les informations que l'on peut tirer des recensements ou des statistiques administratives sont limitées *i)* parce que leur valeur décline au fil de la période comprise entre deux recensements, *ii)* parce qu'elles sont décalées dans le temps par rapport à la manifestation des phénomènes qu'elles décrivent, ce qui veut dire qu'elles ont rarement un caractère *prévisionnel*, et *iii)* parce qu'elles ne contiennent que ce que le répondant moyen acceptera de révéler ou sera capable d'évaluer. Donc, même si le recensement fournit une information abondante et relativement fiable, il ne saurait décrire dans leur diversité les processus qui ont un impact sur les zones défavorisées. De plus, il se peut que le thème même

des données ait une incidence négative sur leur qualité : en effet, il est possible que le niveau de sous-déclaration soit proportionnellement plus élevé dans les quartiers en difficulté et parmi certaines catégories de population urbaines, notamment les hommes jeunes et les immigrants.

En outre, les données tirées du recensement sont rarement complémentaires ou liées avec les autres données provenant de sources différentes. Les données sur l'éducation fournies par le recensement sont rarement intégrées à celles collectées par les commissions scolaires. De même, les données socio-économiques du recensement ne sont pas mises en relation avec les données sur la santé collectées par les services de santé ou les hôpitaux locaux. Cela entrave fortement l'identification des tendances sociales qui affectent le niveau d'éducation et l'état sanitaire.

Bien que les pays participants puissent fournir des données relativement cohérentes dans ces six catégories, il existe trois domaines dans lesquels les informations à l'échelon local sont insuffisantes ou inexistantes :

- **Le revenu** – par exemple, le revenu par habitant, le revenu disponible, les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, ou les transferts en proportion du revenu total.
- **La santé** – par exemple, le taux de mortalité, le taux d'enfants ayant un poids insuffisant à la naissance, les taux de vaccination, le nombre de médecins par habitant, ou la proportion de fumeurs.
- **La délinquance et la criminalité** – par exemple, les atteintes à la propriété, le nombre de victimes, le nombre d'appels d'urgence par unité de population, les effectifs policiers par habitant, la peur de la criminalité et le sentiment d'insécurité.

D'autres informations jugées importantes pour l'identification et la description de la misère ne sont disponibles qu'auprès de bases de données locales et individuelles :

- **L'activité économique** – par exemple, les créations d'entreprises, les migrations d'entreprises (dans les deux sens), les activités commerciales locales et les services de proximité.
- **La participation civique** – par exemple, les inscriptions sur les registres électoraux, les suffrages exprimés lors d'élections locales ou nationales ou la forme des relations sociales⁴⁷.

Prenons l'exemple des statistiques relatives à la santé et à la criminalité.

Dans le domaine de *la santé* et de *la politique de santé*, il semble qu'il y ait un hiatus très important entre les données collectées par les professionnels de la santé et les données socio-économiques provenant des recensements ou des

services de l'administration. La méthode traditionnelle d'identification des déterminants de la santé se fonde sur l'épidémiologie ou sur l'hygiène et explique donc le mauvais état sanitaire par le caractère insatisfaisant de l'approvisionnement en eau, les logements trop exigus, des services sanitaires médiocres, etc. Dans des zones où les conditions de logement sont désormais satisfaisantes, les taux de mortalité apparaissent toujours comme beaucoup trop élevés, et la plupart des analystes tombent d'accord pour dire que d'autres facteurs sociaux jouent ici un rôle clé. C'est ainsi qu'aux États-Unis, on enregistre parmi les personnes n'ayant pas de niveau de formation secondaire un taux de mortalité standardisé presque double de celui des personnes ayant une formation supérieure. En 1993, les mammographies étaient de 30 pour cent plus fréquentes parmi les personnes ayant une formation supérieure que parmi les personnes ayant un moindre niveau de formation. Pour cette même année, le taux de vaccination était notablement moins élevé parmi les enfants pauvres que parmi les autres. Au Royaume-Uni, on a noté une forte corrélation entre les quartiers défavorisés et des taux de mortalité élevés. Des chercheurs ont établi une corrélation similaire en France entre le chômage de longue durée et des taux de mortalité élevés⁴⁸. On peut admettre que ces disparités se retrouvent dans d'autres pays.

Mais on ne dispose pas, au niveau national, de données fiables sur les disparités dans l'état sanitaire des populations citadines susceptibles d'aider les responsables politiques à établir des corrélations. Ces questions ont été abordées sous l'angle des municipalités dans les études de cas du Groupe chargé du Projet (voir annexe 3)⁴⁹. Mais toute tentative pour tirer des conclusions valables au niveau national ou international se heurte à l'absence de données.

L'autre volet du problème des villes qui suscite beaucoup d'intérêt, mais qui est tout aussi difficile à analyser à l'échelon national, est celui de la délinquance et de la criminalité.

C'est surtout du fait qu'elles sont politiquement sensibles et qu'elles ont un impact médiatique potentiel que les statistiques concernant les disparités d'une zone urbaine à l'autre sont rarement rendues publiques. On s'inquiète à juste titre des effets que peut avoir pour un quartier à criminalité élevée le fait de se voir accoler l'étiquette correspondante.

On trouve dans la plupart des pays des statistiques permettant de comparer les taux de criminalité dans les communes et dans le temps (le classement des villes américaines les plus touchées par le crime est un exemple bien connu). Même si ces données présentent en l'état un certain intérêt, elles ne permettent pas d'évaluation détaillée des écarts d'une zone urbaine à l'autre, ni de définir les caractéristiques des zones à forte criminalité ou la corrélation entre la criminalité et certains facteurs socio-économiques, ni d'envisager des solutions au niveau politique.

La répartition de la délinquance et de la criminalité n'est pas homogène – on constate des écarts spectaculaires d'un quartier à l'autre. Le tableau ci-dessous montre que l'incidence de la criminalité varie fortement d'un quartier à l'autre de Washington DC, comme le prouve l'ampleur de l'écart-type et de l'écart minimum-maximum. Un tel schéma n'est pas inhabituel. On le retrouve dans la plupart voire tous les pays de l'OCDE. Ce sont ces variations qui sont le plus souvent citées lorsqu'on veut expliquer pourquoi un quartier est considéré comme plus défavorisé que tel autre.

Tableau 10. **Variation de la criminalité dans les quartiers de Washington DC**

Pour 100 habitants

Situation	Moyenne des quartiers	Écart-type	Taux minimum	Taux maximum
Arrestations pour usage de drogues	2.08	1.74	0.01	9.0
Arrestations pour possession et trafic de drogue	2.29	10.26	0.0	120.28
Vols	19.87	57.66	2.64	462.76
Crimes avec violence	3.95	7.39	0.10	66.75

Source : George Galster et Maris Mikelsons, «The Geography of Metropolitan Opportunity: A Case Study of Neighbourhood Conditions Confronting Youth in Washington D.C.», *Housing Policy Debate*, vol. 6 n° 1, Washington D.C. : Fannie Mae.

Une forte corrélation entre la pauvreté et la criminalité a été identifiée au Royaume-Uni⁵⁰. Cependant, d'après les résultats des recherches, même si la pauvreté – mesurée essentiellement sur la base du revenu, du chômage et de la qualité du logement – est un facteur important, les variations entre quartiers doivent être comprises en termes de style de vie des habitants et de fonction des zones. Par exemple :

- les zones présentant une proportion élevée de personnes seules, jeunes et mobiles ont un taux de criminalité plus élevé que les zones de profil «familial» à revenu plus bas;
- dans les zones du décile le plus défavorisé, le nombre d'appels à la police est nettement inférieur au nombre de crimes recensés, alors que c'est l'inverse dans les zones plus aisées⁵¹.

Établir des liens entre désavantage et criminalité par le biais de ces caractéristiques, à l'échelle nationale ou internationale, est cependant difficile. C'est pourquoi la plupart des recherches dans ce domaine s'appuient sur des études de cas.

Santé et criminalité sont probablement les deux facteurs les plus apparents et les plus souvent cités pour caractériser les problèmes de la ville lorsque les données nationales font défaut. Mais il existe de nombreuses autres données susceptibles de fournir des éléments d'analyse plus convaincants à l'administration centrale, et de contribuer à affiner les stratégies.

L'utilisation des données

Une comparaison rapide de la situation des pays de l'OCDE révèle des différences importantes (entre pays et au sein des pays) dans la manière dont les pouvoirs publics utilisent les systèmes de prise de décision fondés sur les statistiques. Les organismes publics utilisent principalement les systèmes de données pour l'affectation des ressources, ce qui n'est guère surprenant. A l'inverse, le secteur privé a été incité à développer et à utiliser les systèmes de prise de décision basés sur les systèmes d'information géographique, notamment à cause de la pression concurrentielle. Ces systèmes permettent par exemple aux entreprises de déterminer l'emplacement d'une nouvelle usine ou d'un nouveau magasin.

Néanmoins, les pouvoirs publics recourent de plus en plus souvent aux statistiques pour élaborer leurs politiques de redynamisation urbaine, pour des raisons essentiellement économiques. A mesure que la polarisation sociale et la concentration spatiale des problèmes socio-économiques augmentent et touchent un nombre croissant de villes, la concurrence s'intensifie pour accéder aux ressources affectées aux initiatives locales, dont le volume est relativement limité. A partir du moment où ces initiatives locales se généralisent dans de nombreux pays de l'OCDE, les modèles objectifs d'affectation des ressources deviennent une nécessité, car les pouvoirs publics sont contraints d'en centrer les fonds sur les quartiers les plus touchés. Fondés sur l'évaluation objective des besoins relatifs, les modèles d'affectation des ressources permettent aux pouvoirs publics de concilier des intérêts divergents et, partant, renforcent la légitimité du processus de prise de décision.

Le second facteur à avoir encouragé l'utilisation des statistiques dans l'élaboration des politiques visant les quartiers défavorisés a été la nécessité de maximiser et faire perdurer les effets positifs des dépenses dans les villes par le biais de procédures de surveillance et d'évaluation adaptées, ainsi que la nécessité de parvenir à plus de transparence dans la manière dont les agences décentralisées utilisent les fonds de l'administration centrale.

Parmi les exemples les plus aboutis de surveillance globale des incidences socio-économiques de la politique gouvernementale dans les pays de l'OCDE, on peut citer : le programme *Social Justice Strategy* du gouvernement de l'Australie-Méridionale (Carroll, 1992), les initiatives *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT) et *Targeting Social Need* (TSN) de l'Irlande du Nord (SACHR, 1996) et la toute

récente *National Anti-Poverty Strategy* (NAPS) de l'Irlande (DSW, 1997). Toutes ces stratégies reposent sur un engagement des autorités compétentes en faveur d'un cadre de surveillance global, qui identifie les incidences spécifiques de la politique sur des groupes et des quartiers particulièrement vulnérables. Dans chacun de ces exemples, c'est l'effet global de *l'ensemble* des politiques gouvernementales qui est évalué, et non pas seulement des politiques visant spécifiquement à corriger le désavantage socio-économique.

Bien que les stratégies globales de lutte contre la pauvreté et l'examen attentif de leurs résultats soient encore rares, la culture de la surveillance et de l'évaluation a incontestablement gagné du terrain au cours de la dernière décennie. L'Union européenne a joué un rôle important dans ce processus. L'efficacité des premières initiatives européennes ayant été remise en question, l'engagement en faveur de l'évaluation interne et externe, de la surveillance et de l'amélioration de la transparence est devenu un impératif clé dans tous les programmes opérationnels. La Commission européenne a récemment publié son Premier rapport de cohésion (CCE, 1996), qui contient une analyse statistique détaillée des effets de la distribution des Fonds structurels à ce jour. Dans la mesure où nombre des initiatives locales visant les quartiers pauvres des villes européennes sont cofinancées par l'UE, la question de la vérification des résultats et de l'élaboration d'un cadre statistique d'évaluation approprié est devenue déterminante.

De l'avis général, l'élaboration d'une solution coordonnée et locale aux problèmes de désavantage, prenant en compte un maximum d'aspects (tels que les mesures préventives visant à limiter le taux d'abandons scolaires, l'amélioration du logement, la lutte contre la criminalité, etc.), nécessite de définir et d'appliquer un système ou un cadre statistique déterminé, prenant généralement la forme d'un « indice de pauvreté ».

Bien qu'ils soient encore peu répandus, les indicateurs permettant d'identifier les zones relativement désavantagées devraient être de plus en plus utilisés à l'avenir, et ce pour deux raisons essentielles : d'une part, les pressions exercées sur les ressources conféreront une importance accrue au ciblage, et d'autre part, les systèmes de traitement des données devraient gagner en vitesse, en simplicité et en efficacité à la faveur des progrès de l'informatique. Pour l'heure, peu de ces systèmes sont utilisés dans le cadre de projets nationaux de redynamisation urbaine à volets multiples. Les exemples qui suivent illustrent la situation actuelle dans quelques pays de l'OCDE.

Royaume-Uni

Élaboré par le ministère de l'Environnement, l'indice du niveau de vie local de 1991 (1991 Index of Local Conditions, applicable uniquement à l'Angleterre et

au pays de Galles) est le plus récent et le plus utilisé d'une longue série d'indices conçus pour classer les quartiers selon leur niveau de pauvreté, lui-même défini à l'aune de plusieurs variables (il succède notamment aux indices Carstairs, Townsend, Jarman, etc.).

Pour élaborer un indice général, il est nécessaire de définir la pauvreté dans un sens large, pour inclure non seulement la pauvreté liée au revenu (qui, en soi, est déjà difficile à mesurer), mais aussi les problèmes sociaux et environnementaux. C'est pourquoi il a été décidé de prendre en compte sept types de pauvreté dans l'indice du niveau de vie local de 1991 : la pauvreté ayant trait à l'environnement social, au logement, à la formation, à l'emploi, au revenu et aux besoins, aux moyens de communication et à la santé.

Pour construire cet indice, il a fallu prendre une deuxième décision cruciale : déterminer si l'analyse devait se concentrer sur les résultats effectifs ou sur la notion de groupe vulnérable. Certaines personnes peuvent appartenir à un groupe vulnérable (les personnes âgées, les minorités ethniques ou les personnes seules avec enfants par exemple) sans être pauvres pour autant. De ce fait, les données qui mesurent l'importance de certains groupes ne sont pas toutes forcément pertinentes pour l'indice de pauvreté. Les auteurs de l'indice du niveau de vie local ont finalement décidé de ne mesurer que les résultats, et qui plus est, de mesurer ces résultats objectivement – c'est-à-dire indépendamment de la perception qu'ont les individus de leur situation.

Les auteurs ont défini une série de critères applicables à chaque variable, énumérés ci-dessous par ordre d'importance⁵² :

- Fiabilité* – chaque mesure devait être statistiquement viable, et n'être pas inutilement complexe ;
- Pertinence* – chaque indicateur devait représenter de manière identifiable un ou plusieurs aspects de la pauvreté ;
- Flexibilité* – chaque mesure devait être distincte, de sorte que l'on puisse mesurer sa contribution séparément ;
- Hierarchie* – chaque mesure devait être disponible à l'échelon du quartier et à l'échelon de la zone administrative locale ;
- Dynamisme* – les mesures choisies devaient également figurer dans le Recensement de 1981, et pouvoir être réexaminées en 1996.

Dans les faits, le dernier critère s'est révélé trop restrictif, car il excluait un trop grand nombre d'indicateurs viables.

L'indice du niveau de vie local définit les zones de pauvreté par rapport à d'autres zones du pays. Il se fonde sur une série de variables sociales, économiques et relatives au logement tirées du recensement de 1991 et d'autres sources. Les treize variables prises en compte dans l'indice sont : le chômage, les

enfants vivant dans un foyer à faible revenu, les logements surpeuplés, les logements ne disposant pas du confort de base, les ménages sans véhicule automobile, les enfants logés dans des conditions précaires, les jeunes de 17 ans ne suivant pas une scolarité à temps plein, le chômage de longue durée, les bénéficiaires d'un soutien du revenu, le faible niveau scolaire (General Certificate of Secondary Education), le taux de mortalité standardisé, les terrains laissés à l'abandon, et le capital assuré dans les contrats d'habitation. Ces indicateurs sont combinés dans un indice unique, calculé pour chaque zone. Les résultats indiquent si un quartier est plus ou moins pauvre que la moyenne nationale et permettent de classer les différentes zones. Il y a en Angleterre 99 zones administratives présentant un niveau de pauvreté supérieur à la moyenne nationale. Ces zones abritent 42 pour cent de la population anglaise. L'indice est calculé à trois échelons : le district administratif, la circonscription électorale et le district de recensement.

En tant qu'indicateur général de la pauvreté, l'indice du niveau de vie local est particulièrement performant, malgré la difficulté qu'il y a à construire un indice composite capable de satisfaire toutes les demandes. Un indice qui intègre des dimensions multiples prend mieux en compte les aspects à long terme des inégalités d'accès à l'éducation, au marché du travail, au logement, à la santé, et des inégalités des opportunités en général. Une étude récente de Gordon confirme que l'indice de pauvreté de 1991 explique en grande partie la variation des taux de morbidité et de mortalité standardisés d'un quartier à l'autre⁵³.

Espagne

Vers un indice espagnol de pauvreté

A la suite des études quantitatives entreprises pour le rapport national espagnol sur les quartiers en difficulté, la groupe de travail espagnol a testé sur les données du recensement de 1991 dans ce pays la méthodologie utilisée par le ministère britannique de l'Environnement pour élaborer l'indice du niveau de vie local.

L'indice a été construit au niveau du district de recensement (14 733 dans des villes de plus de 50 000 habitants) à l'aide de trois indicateurs simples mais très différenciés : le taux de chômage, le taux d'habitants n'ayant pas reçu d'éducation scolaire et le taux de foyers dépourvus du confort élémentaire (eau courante, W-C ou bain/douche). Par une méthode de standardisation par khi carré, l'indice combine ces indicateurs pour obtenir un seul chiffre de la pauvreté pour chaque zone.

Les résultats montrent, par exemple, que 13.8 pour cent de la population vit dans des zones dont l'indice de pauvreté est supérieur à la moyenne régionale de plus d'un écart-type (un résultat élevé pour l'indice de pauvreté et un écart

supérieur à la moyenne indiquant une pauvreté relative). Les villes les plus grandes présentent des pourcentages élevés de quartiers où l'indice de pauvreté est des plus élevés ($M + > 2 \text{ ET}$). Les villes les plus prospères sont celles qui comptent de 500 000 à 1 million d'habitants, et les moins prospères sont les villes de moins de 100 000 habitants.

Tableau 11. **Indice de pauvreté (avec standardisation régionale) appliqué aux villes classées par taille [pourcentage de la population classée par taille et catégorie de moyenne (M) et d'écart-type (ET)]**

Taille de la ville	Moyenne - 2 ET à moyenne - 1 ET	Moyenne - 1 ET à moyenne	Moyenne à moyenne + 1 ET	Moyenne + 1 ET à moyenne + 2 ET	Moyenne + 2 ET à moyenne + 3 ET	Moyenne + 3 ET à moyenne + 4 ET	
> 1 000 000	23.3	39.5	23.5	10.0	3.0	0.7	100
500 000-1 000 000	20.8	49.9	22.2	5.8	1.0	0.3	100
100 000-500 000	14.9	43.1	28.6	10.5	2.4	0.5	100
50 000-100 000	11.7	43.3	29.3	11.6	3.5	0.6	100
20 000-50 000	9.8	40.7	32.6	12.7	3.5	0.7	100
Total	15.5	42.7	28.0	10.5	2.7	0.6	100

Source : Rapport national espagnol.

Belgique

Le programme *Zones d'initiative privilégiées* (ZIP) mis en place en Wallonie constitue un autre exemple d'utilisation des statistiques aux fins de la définition de la pauvreté et du classement des quartiers en fonction de leurs besoins. Les ZIP sont définies dans un cadre politique de réhabilitation et rénovation et de restructuration de l'environnement bâti.

Les zones ZIP ont été sélectionnées sur une base objective à l'aide de statistiques sectorielles tirées du recensement démographique de 1981, et portant sur la plus petite unité territoriale pour laquelle des données sont disponibles (*le secteur statistique*). La méthodologie générale comprenait deux étapes : la première a consisté à sélectionner les zones éligibles, et la seconde à classer ces zones en fonction d'indicateurs pertinents.

Vingt indicateurs ont été retenus, sur plus de 30 examinés. Ils ont été classés en quatre catégories :

- profil démographique ;

- caractéristiques socio-économiques;
- niveau scolaire;
- conditions de logement.

On a défini un seuil de sélection pour chaque indicateur ou critère, basé sur +0.7 de l'écart-type par rapport à la moyenne nationale. Les valeurs obtenues ont ensuite été agrégées dans un indice global, qui a servi de base pour le classement des secteurs statistiques. Seuls les secteurs présentant un indice global supérieur ou égal à 6 ont été retenus. C'est ainsi que 72 secteurs sur 432 ont été sélectionnés. Trois quarts des secteurs retenus sont concentrés dans quatre communautés. Dans la sélection finale, il a fallu procéder à quelques ajustements pour rendre compte des frontières administratives locales.

Initialement, les ZIP ont été identifiées sur la base du recensement de 1981. Aujourd'hui, la plupart des données du recensement de 1991 sont disponibles. Il est néanmoins difficile d'identifier les tendances car les frontières des secteurs ont été largement modifiées. De même, les critères d'éligibilité ont changé : l'ancien seuil de population de 800 personnes a été abandonné, de sorte que des secteurs plus restreints puissent être inclus. Il a également fallu réexaminer le critère de densité pour tenir compte de la répartition inégale de la population dans les secteurs. En effet, la densité démographique moyenne d'un secteur n'est pas forcément représentative de l'ensemble des quartiers du secteur en question. Cette dernière considération est maintenant prise en compte pour les secteurs dont plus des trois quarts de la superficie ne correspondent pas à des zones résidentielles.

Sur la base des nouvelles conditions d'éligibilité, environ un million de personnes (près d'un tiers de la population wallonne) sont couvertes par le premier critère. Ces personnes résident dans 115 zones administratives différentes, et environ la moitié des communes comprennent au moins un secteur éligible. Par rapport à la première étude (1981), l'étude de 1991 fait ressortir un doublement du nombre de secteurs touchés et une augmentation de 30 pour cent de la population couverte.

CONCLUSION

L'objectif de cette section était de déterminer dans quelle mesure les pays de l'OCDE s'appuient sur les statistiques pour élaborer les politiques visant les quartiers défavorisés. Les faits dont on dispose montrent que l'utilisation systématique d'indices de pauvreté fondés sur les recensements, aux fins d'identifier les zones prioritaires, reste exceptionnelle. Les analyses effectuées par le Secrétariat de l'OCDE confirment que de nombreux pays exploitent mal les données issues des recensements, et que les données recueillies manquent de cohérence dans le temps.

Néanmoins, l'utilisation des systèmes statistiques de soutien à la prise de décision est perçue de plus en plus favorablement, particulièrement dans un contexte marqué par la contraction des budgets publics et la nécessité de fixer les priorités selon des critères transparents et équitables. L'utilisation systématique des données s'est révélée concluante dans plusieurs pays, notamment la Belgique (Wallonie), la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et les États-Unis. Si les méthodes employées varient encore sensiblement d'un pays à l'autre, il est certain que les statistiques seront de plus en plus utilisées dans la conception des politiques visant les quartiers défavorisés.

La flexibilité et la simplicité croissantes des techniques informatiques de traitement des données devraient permettre des améliorations dans la définition de la pauvreté. A court terme, cependant, le débat sur les indices de pauvreté devrait porter non pas tant sur la manière dont sont construits les indices (un même type de pauvreté peut être décrit à partir de nombreux indices différents) que sur le rôle des initiatives locales (entre autres types d'intervention) et sur la manière dont ces indices peuvent être utilisés dans un contexte de politique appliquée.

S'agissant de l'utilisation des indices de pauvreté, il est indispensable de clarifier leur rôle dans le contexte général de la politique publique. A cet égard, certaines questions méritent d'être posées :

- Comment amener les décideurs et le grand public à mieux comprendre les concepts qui sous-tendent les systèmes de données, et donc à en accepter les résultats et à soutenir leur utilisation dans la prise de décision ?
- Comment construire des modèles explicites d'affectation des ressources qui favorisent l'attribution équitable de ressources limitées aux quartiers qui en ont le plus besoin ?
- Comment mesurer les effets des interventions locales et quelles procédures de surveillance et d'évaluation élaborer pour permettre l'identification de modèles de recommandations et l'intégration des approches novatrices au cadre politique général ?

*Annexe 3***SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'UNE SÉRIE D'ÉTUDES
DE CAS CONSACRÉES AU DÉSAVANTAGE URBAIN
DANS UNE SÉLECTION DE QUARTIERS****INTRODUCTION**

L'analyse du désavantage urbain sur la base de données provenant de sources nationales présente, tout au moins à l'heure actuelle, un certain nombre de limites fondamentales. En effet, l'éventail des indicateurs pouvant être retenus est fort réduit, et leur souplesse insuffisante ne permet pas de traduire toute les configurations de misère propres à un contexte local, ou d'en suivre l'évolution. Par conséquent, considérées isolément, les analyses au niveau national ne donnent qu'une description et une présentation incomplètes de la situation des zones défavorisées.

En ce sens, les études de cas peuvent utilement compléter et améliorer les analyses de données nationales. Parallèlement au projet cités-santé de l'Organisation mondiale de la santé, plusieurs villes⁵⁴ associées à ce réseau ont apporté informations et commentaires sur les résultats de l'analyse de l'OCDE, et l'ont enrichi de nombreuses données quantitatives et qualitatives spécifiques.

Ces études de cas avaient pour objectif de mettre en évidence les processus dynamiques qui donnent, dans chaque ville, une forme spécifique au désavantage urbain. Par exemple, elles soulignent les différences existant entre les zones qui sont pauvres mais stables – parce que leur population comprend principalement des personnes âgées ou parce qu'elles abritent des organisations extrêmement actives – et celles où les formes de désavantage se multiplient et où les problèmes sociaux sont plus aigus, comme le traduisent les indicateurs tels que l'état sanitaire. Souvent ignorées par les enquêtes statistiques, ces distinctions n'en sont pas moins déterminantes dans les stratégies des autorités nationales et municipales en matière de répartition des ressources et des efforts.

Le domaine de la santé a été retenu comme l'élément central des études de cas, pour deux raisons. Premièrement, c'est notamment sur le plan sanitaire que la pauvreté entraîne généralement des dépenses supplémentaires «non

justifiées». Deuxièmement, l'analyse de l'OCDE indique que, dans ce domaine, peu de données permettent d'identifier les disparités intra-urbaines et que les déterminants socio-économiques sont peu ou mal intégrés dans les modèles de données sanitaires par les organismes publics.

La présente synthèse recense certaines des questions clés soulevées par les études de cas, qui ont par ailleurs été reprises dans le rapport principal.

VILLES ET QUARTIERS SÉLECTIONNÉS

Région parisienne – ville d'Aubervilliers

Contrairement aux autres villes de cette étude qui sont toutes des capitales régionales, Aubervilliers appartient à la région parisienne. Quoique ville satellite, au moins en partie, Aubervilliers est dotée d'une industrie locale non négligeable et un tiers seulement de sa population active travaille à Paris. A l'instar de bon nombre des villes autour de Paris, Aubervilliers a enregistré une forte croissance démographique au cours des trente dernières années et accueilli de nombreux immigrants, originaires notamment du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. Globalement, l'architecture de la ville présente un mélange de logements datant d'avant guerre et de constructions modernes.

Sur les quatre quartiers retenus, deux composés d'immeubles collectifs construits à la fin des années 60 et au début des années 70 (un est dans le centre-ville, l'autre sur les bords de Paris). Les deux autres abritent des logements dégradés (un se trouve dans la zone industrielle de la ville, l'autre plus près de l'ancien centre-ville).

Glasgow

La ville de Glasgow est le centre d'une vaste conurbation qui regroupe six zones administratives contiguës couvrant l'ensemble de la zone suburbaine. La principale évolution intervenue au cours des dernières décennies a été une migration des ménages de la classe moyenne vers les banlieues les plus éloignées. Celle-ci a donné naissance à de nouveaux centres urbains dotés d'une identité distincte, et s'est accompagnée d'une réduction et d'une rénovation des taudis du centre-ville et d'un déplacement des habitants vers la périphérie.

Les huit quartiers examinés dans le rapport relèvent de l'une ou l'autre de ces catégories : 1) grands ensembles situés à la périphérie de la ville et construits dans l'immédiat après-guerre. Ces quartiers sont largement résidentiels, et en dépit d'efforts récents entrepris pour créer des emplois de proximité, le manque général d'activités contribue à leur isolement; 2) quartiers du centre composés d'immeubles ouvriers de l'entre-deux-guerres, d'immeubles rénovés après la Seconde Guerre mondiale et d'ensembles de plusieurs étages construits en série.

Indianapolis

A l'instar de nombreuses villes des États-Unis, Indianapolis a vu son centre décliner au cours des années 60, notamment en raison de la construction de l'autoroute de Interstate, qui a non seulement favorisé le développement des banlieues mais également coupé physiquement les quartiers du centre, mettant à mal leur intégrité. Au cours de la même période, une vague de fermetures et de délocalisations d'entreprises a fait reculer l'activité manufacturière de la ville et réduit d'autant les perspectives d'emploi des travailleurs faiblement qualifiés.

Les sept quartiers examinés dans l'étude de cas sont regroupés autour du centre de la vieille ville, dans des zones traditionnellement ouvrières devenues de plus en plus résidentielles et de plus en plus éloignées des grands pôles de croissance de l'emploi non qualifié, suite à la disparition de l'activité et aux délocalisations.

Toronto

Forte d'une histoire riche et variée et d'une longue tradition de dynamisme associatif, Toronto donne l'image d'une « ville de quartiers ». Pendant longtemps, la ville a conduit une politique du logement et d'occupation des sols propice à la préservation de la mixité sociale des quartiers. En conséquence, il n'y a pas de quartier uniquement composé de logements sociaux ou d'habitations pour ménages à faible revenu. Du point de vue statistique, les disparités sont bien souvent difficiles à repérer et seul un petit nombre de zones peuvent être précisément identifiées.

Chacun des quatre quartiers retenus dans l'étude – tous situés dans le centre-ville – présente un caractère qui lui est propre : par exemple, l'un d'entre eux abrite un vaste ensemble de logements sociaux à forte densité de peuplement, tandis qu'un autre est composé de vieilles demeures qui ont été transformées en studios lorsque ce quartier autrefois prospère a connu un certain déclin suite à la construction d'une voie rapide.

IDENTIFICATION DES ZONES D'ÉTUDE

Sur la base des données fournies par les gouvernements nationaux, l'OCDE a identifié, au sein des villes étudiées, certains quartiers présentant les caractéristiques d'un désavantage en terme de pauvreté et de sous-emploi. Chacune des villes a ensuite examiné à son tour ces quartiers à la lumière de sa propre évaluation de la répartition du désavantage dans l'aire municipale⁵⁵.

L'examen des données de l'OCDE par les villes participantes amène à une première conclusion : la conceptualisation de la pauvreté se fonde sur des entités de quartier plus globales plutôt que sur des unités statistiques dérivées des

recensements. L'analyse de l'OCDE a identifié des unités statistiques spécifiques dans les cas où les niveaux de revenu et de chômage dépassaient certains seuils. Toutefois, dans chaque ville, ces points noirs sont pris en compte, du point de vue politique et administratif, dans le contexte d'une entité culturelle et géographique distincte, qui englobe ces unités statistiques. Il apparaît donc que le succès de toute mesure au plan local passe par une définition plus élaborée des quartiers urbains.

Dans chacune des villes, ces dernières années ont vu s'opérer une réorientation majeure de l'élaboration des politiques, d'un système d'analyse et d'intervention centralisé vers une stratégie plus flexible et plus axée sur le plan local. Parallèlement, l'identification statistique des quartiers a également gagné en sophistication : les unités d'intervention ne sont plus calquées sur les définitions administratives ou celles du recensement mais s'appuient sur des concepts plus nuancés. A Toronto, par exemple, les quartiers ont été définis en consultation avec les associations et organismes locaux, de façon à combiner des zones de recensement contiguës présentant des caractéristiques sociales et culturelles communes, en tenant compte des facteurs suivants : l'emplacement des grands projets de construction de logements et des limites historiques des quartiers ; les démarcations physiques (grands axes, cours d'eau et voies de chemin de fer) ; les zones de desserte des écoles et des services collectifs locaux ; et les zones d'activités commerciales et de distribution au détail.

Sur la base de ce découpage, chaque ville a également identifié des zones « cibles » ou « prioritaires », en fonction d'un système national d'indicateurs ou des définitions politiques et statistiques utilisées localement. Dans la pratique, chacune des méthodes d'identification des quartiers pauvres s'est appuyé sur le concept de pauvreté à facettes multiples, c'est-à-dire que ni un faible niveau de revenu ni un taux de chômage élevé ne suffisent, isolément, à définir un quartier comme pauvre.

La hiérarchisation des quartiers répond à des motivations très variables. A Glasgow, c'est la candidature déposée par les autorités locales à l'un des programmes de rénovation des quartiers lancé par les autorités nationales et l'UE qui a imposé cette délimitation précise. A Indianapolis, elle s'est inscrite dans le cadre d'un effort de réaménagement mené par les autorités locales elles-mêmes.

Le nombre et la population des quartiers varient également considérablement d'une ville à l'autre : quatre quartiers pour une population totale de 30 000 habitants environ à Aubervilliers, quatre quartiers également à Toronto mais pour une population de 65 000 habitants, et huit zones prioritaires à Glasgow représentant une population de près de 200 000 habitants. Cela étant, ces chiffres ne sont pas très révélateurs puisque, comme nous l'avons indiqué précédemment, les définitions de la pauvreté répondent à des critères très

différents, et que c'est en fonction de ces facteurs subjectifs qu'ont été ciblés les quartiers et leur population.

Néanmoins, dans tous les cas, la division de la ville en quartiers est considérée comme une étape essentielle dans le sens d'un renforcement de la responsabilité, de l'accessibilité et de l'efficacité des autorités locales, et comme un moyen important pour favoriser la participation des organisations et associations non gouvernementales aux prises de décisions.

SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET ENVIRONNEMENT PHYSIQUE

Bien qu'elles partagent de nombreuses caractéristiques, les zones retenues dans les études de cas sont très différentes les unes des autres du point de vue physique et géographique.

Chaque cas confirme combien il est difficile de cibler précisément les mesures en faveur des zones défavorisées lorsque leurs caractéristiques physiques et socio-économiques varient autant, et lorsqu'un environnement physique médiocre ne coïncide pas géographiquement avec des conditions socio-économiques médiocres. Dans le cas de deux villes, Aubervilliers et Toronto, l'étude met explicitement en évidence la tentation de cibler les zones défavorisées les plus «visibles», qui s'oppose au sentiment, au sein de l'administration, que d'autres quartiers méritent tout autant de bénéficier de l'attention des pouvoirs publics.

A Glasgow, si la nature de la pauvreté n'a pas fondamentalement changé, sa situation géographique s'est elle notablement modifiée. Bon nombre des quartiers les plus dégradés du centre-ville ont bénéficié de vastes efforts de réaménagement et de rénovation, avec pour corollaire un exode massif des habitants du centre vers les nouvelles cités de la périphérie. La population des quartiers traditionnellement pauvres a enregistré tout à la fois une contraction et un vieillissement, tandis que les zones périphériques abritent de plus en plus des populations très jeunes et de fortes concentrations de groupes à risque. En conséquence, les politiques publiques se réorientent sur ces nouvelles zones à problèmes.

Pour sa part, Indianapolis a connu une émigration classique de ses habitants les plus aisés vers les banlieues, ce qui a entraîné une concentration des familles pauvres dans les zones traditionnellement défavorisées, par ailleurs marquées par un profil de population relativement jeune. De ce fait, le désavantage ne s'est pas déplacé au cours des dernières décennies, mais s'est renforcé dans les zones traditionnellement touchées. Pour les autorités locales, la priorité est d'éviter la stagnation persistante de ces quartiers centraux – dans le contexte d'une économie globale en expansion – et de faire en sorte qu'ils ne soient pas exclus du

dynamisme urbain, qui s'appuie sur un quartier d'affaires central et de vastes banlieues à usage mixte (résidentiel et commercial).

Malgré ces conditions sensiblement différentes, les commentateurs qui se sont exprimés sur Indianapolis et Glasgow ont mis en évidence l'existence d'un processus très net de polarisation des quartiers – un phénomène déjà souligné dans les rapports nationaux sur la misère urbaine remis à l'OCDE. Dans ces deux villes, les seules données sanitaires suffisent à distinguer les zones prioritaires du reste de la ville.

Grâce à des mesures budgétaires et une politique du logement spécifiques, Toronto a su préserver un degré relativement important de mixité sociale dans la ville, la polarisation se manifestant, à une échelle bien moindre, par un embourgeoisement de certains quartiers du centre. Par ailleurs, malgré le développement des banlieues, la plupart des quartiers ont conservé leurs attributs au cours des vingt dernières années. Cela étant, les disparités sanitaires sont frappantes. Sachant que les quatre quartiers comprennent tous des ensembles de logements anciens, les facteurs physiques et environnementaux expliquent sans doute certaines des inégalités. Les quartiers comprenant des logements de l'époque victorienne divisés en studios meublés présentent souvent des données sanitaires médiocres. Toutefois, pour les autorités municipales, les conditions socio-environnementales de ces meublés sont des facteurs au moins aussi déterminants que l'incidence du type de logement et du niveau de confort.

Enfin, Aubervilliers offre un exemple intéressant des contrastes saisissants qui peuvent exister au sein d'une même zone urbaine, et des problèmes que cela pose aux décideurs. Les quatre quartiers retenus pour cette étude présentent tous des signes de pauvreté socio-économique et de problèmes sanitaires. Deux quartiers se composent essentiellement de logements anciens et dégradés situés à proximité de la zone industrielle de la ville. Dans les années 60, les immigrants sont venus habiter ces quartiers, attirés par les loyers peu élevés, et la densité démographique a sensiblement augmenté. A mesure du déclin de la zone industrielle, ces quartiers ont perdu de leur intérêt en tant que zones d'habitation, et peu de travaux de rénovation ou d'entretien y ont été effectués. Ces dernières années, bon nombre d'immeubles sont devenus des «squats» collectifs. De ce fait, les habitants ne sont parfois pas très bien intégrés dans le système d'aide sociale et les problèmes d'hygiène publique sont en augmentation. En outre, dans les quartiers aux loyers si modestes, la capacité ou la volonté des propriétaires à investir dans des réparations ou travaux d'entretien est limitée. La plupart des habitants n'ayant pas les moyens d'entreprendre eux-mêmes ces travaux, la qualité des logements et des installations recule avec le temps. Enfin, le caractère fréquemment irrégulier ou illégal des baux interdit aux locataires tout recours à une action judiciaire en cas de conflit avec les propriétaires.

Tableau 12. **Conditions locales dans quatre quartiers d'Aubervilliers**

		Quartiers anciens de logements dégradés		Centre-ville, logements sociaux modernes	
		Quartier A	Quartier B	Quartier C	Quartier D
Conditions sociales					
Structure démographique	Hommes âgés de 15 à 24 ans (%)	10.1	9.3	16	17.1
	Étrangers (%)	53.5	51.5	25.5	22.8
Éducation	Enfants redoublant la première année de scolarité (%)	31	14	6	7
Emploi	Taux de chômage des jeunes (%)	26.5	21.3	22.2	23.7
Revenu et besoins	Enfants prenant leurs repas à l'école (%)	59.2	51	70.5	57.4
Santé	Taux de maternité chez les adolescentes (femmes de 15 à 19 ans - ‰)	36.3	14.7	7.3	4.7
Environnement physique					
Qualité de l'environnement	Entreprises ayant des incidences sur l'environnement (nombre)	43	21	2	4
	<i>dont :</i>				
	Garages/usines métallurgiques/ateliers de soudure	13	6	1	1
	Zones de stockage de ferrailles	6	1		
Logement	Logements dépourvus de salle de bain, salle d'eau ou w-c (%)	27.4	18.6	0.8	2.6
	Logements équipés du confort de base (%)	44.6	47.5	96.3	93.7

Source : Ville d'Aubervilliers : Direction de la santé publique.

Les deux autres quartiers, proches du centre-ville, ont été réhabilités à la fin des années 60 et au début des années 70. Aujourd'hui presque exclusivement résidentiels, ils se composent de vastes ensembles de logements sociaux collectifs. Quoique de construction relativement récente, ces deux quartiers ont acquis une mauvaise réputation dans la ville, notamment en raison d'un taux de criminalité en hausse et d'un vandalisme généralisé, mais aussi parce qu'ils sont situés dans un périmètre plus visible de la ville que les deux premiers quartiers. Récemment, ils ont fait l'objet de mesures énergiques – ils ont notamment bénéficié de programmes publics nationaux de réhabilitation – alors que les deux premiers quartiers ont, comparativement, reçu une attention moindre.

Le tableau 12 montre comment, au sein d'une même ville, les décideurs doivent résoudre de graves problèmes économiques et sociaux dans deux types de quartiers très différents : d'une part, les quartiers du centre bien visibles, sur lesquels se concentre l'action publique; et d'autre part, les quartiers dont les difficultés sont dus à l'inadéquation de l'environnement physique, et qui, en raison leur situation géographique excentrée, attirent moins l'attention des décideurs et du public.

Par conséquent, si, dans les quartiers A et B, on peut mettre en évidence l'incidence des facteurs physiques (logements médiocres, manque de confort, proximité d'activités polluantes) sur les autres indicateurs socio-économiques, les quartiers C et D présentent un niveau de confort relativement élevé.

CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET ÉTAT SANITAIRE

Malgré la diversité de leurs caractéristiques géographiques et physiques, tous les quartiers présentent de grandes similitudes du point de vue de leur profil socio-démographique, de leurs conditions socio-économiques et de leurs problèmes. Un profil bien précis se dessine dans l'ensemble des quartiers pauvres étudiés.

S'agissant des conditions socio-économiques, les deux villes du continent nord-américain soulignent l'importance des problèmes de revenus, tandis que les villes du continent européen mettent plutôt en avant les problèmes d'emploi. Toutefois, les quatre villes citent toutes un même élément déterminant : la concentration des groupes exposés à la pauvreté (immigrants récemment installés, familles monoparentales, familles ne touchant aucun revenu du travail, personnes frappées d'invalidité de longue durée). En règle générale, malgré leurs différences géographiques et physiques et l'influence de leurs systèmes politiques et administratifs spécifiques, les quatre villes ont identifié des problèmes socio-économiques très semblables.

	Caractéristiques identifiées par la ville	Groupes sur-représentés identifiés par les villes
Glasgow	Niveau scolaire très faible Taux de chômage élevé Taux d'accidents élevé Inégalités en termes de santé Ménages sans voiture	Chômeurs Personnes en longue maladie Familles monoparentales Enfants de familles à faible revenu
Indianapolis	Niveau scolaire très faible Criminalité élevée Niveaux élevés de pauvreté absolue Inégalités en termes de santé	Chômeurs Familles monoparentales Ménages en dessous du seuil du pauvreté Afro-américains et autres minorités
Toronto	Niveau élevé de l'aide sociale et des allocations d'invalidité Inégalités en termes de santé	Chômeurs Immigrants récemment installés Immigrants ne maîtrisant pas la langue du pays Familles à faible revenu
Aubervilliers	Niveau élevé de l'aide sociale aux enfants Inégalités en termes de santé Ménages sans voiture	Chômeurs Immigrants

Dans chacune des villes, on note des disparités importantes en termes de santé entre les quartiers étudiés et la moyenne municipale, quelles que soient les caractéristiques géographiques et physiques de ces quartiers.

Même si les évaluations sanitaires se fondent de moins en moins sur des approches purement épidémiologiques (voir, par exemple, la Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé établie par l'OMS), il ne fait aucun doute que l'environnement physique a toujours une incidence sur l'état sanitaire. Chacune des villes étudiées comprend des zones de logements (plus ou moins) «insalubres», et chacun de ces quartiers se caractérise par des données sanitaires médiocres. A cet égard, il est important de noter que, dans chacune des villes, les données sanitaires de bon nombre des quartiers dont les logements sont plus récents, du centre ou de la périphérie, sont rarement meilleures.

Du point de vue de l'action, il importe pour les autorités de déterminer l'incidence des conditions de logement et d'hygiène sur les indicateurs sanitaires, et de définir les autres facteurs socio-économiques (accès aux services, accès à l'emploi) à prendre en compte.

Pour les municipalités, les principaux sujets de préoccupation sont : les incidences 1) sur les naissances, et 2) sur la mortalité et la morbidité.

Concernant les naissances, les villes ont toutes noté un taux de natalité élevé chez les adolescentes et une forte proportion de nourrissons d'un poids insuffisant. Or, ces problèmes sont directement liés aux dépenses publiques. Par exemple, l'état du Texas a calculé que le taux de natalité chez les adolescentes sur son territoire était notablement plus élevé dans les quartiers pauvres, que ces jeunes mères avaient deux fois plus de chances d'avoir des enfants d'un poids insuffisant à la naissance, et que ces enfants imposaient des soins hospitaliers d'un coût en moyenne deux fois supérieur à celui des soins apportés aux enfants d'un poids normal.

Des disparités d'une ampleur équivalente ont été constatées dans les quartiers de chacune des autres villes. Par exemple, dans les quartiers d'Indianapolis, les maternités chez les femmes de moins de 20 ans représentent de 174 à 210 pour cent de la moyenne du comté; le nombre des nourrissons d'un poids insuffisant est en moyenne près de deux fois supérieur à la moyenne du comté; et les taux de mortalité infantile représentent de 123 à 174 pour cent de la moyenne du comté. L'un des quatre quartiers d'Aubervilliers présente un taux de natalité chez les adolescentes près de quatre fois supérieur à celui des trois autres quartiers, alors même que ceux-ci sont déjà au-dessus de la moyenne urbaine. Dans les quartiers étudiés à Glasgow, le nombre des nourrissons d'un poids insuffisant est notablement supérieur, le nombre des enfants allaités est inférieur (jusqu'à un tiers de la moyenne), le nombre d'enfants nés d'une mère de moins de 20 ans est supérieur (souvent deux fois supérieur à la moyenne) et celui des mères de plus de 35 ans est inférieur. Enfin, les risques que les deux parents soient fumeurs sont entre 30 et 40 pour cent supérieurs aux probabilités pour l'ensemble de la ville.

Toutes les villes se sont engagées à réduire les dépenses que l'on peut considérer comme évitables. Toronto a signalé avoir quelque peu réduit la proportion de naissances d'enfants d'un poids insuffisant dans certains quartiers, mais les résultats sont variables et laissent à penser que, dans certains quartiers, l'évolution sera lente et nécessitera une action concertée des prestataires de soins de santé et des autorités locales.

Concernant la mortalité, le rapport comparatif de mortalité (toutes causes confondues) s'est révélé de loin supérieur dans tous les quartiers d'étude. La morbidité liée à des problèmes de régime alimentaire et à certaines pratiques telles que le tabagisme et l'alcoolisme (maladies cardio-vasculaires et cancer du poumon) est dans l'ensemble supérieure dans les quartiers étudiés que dans les autres zones des villes. Certaines villes ont noté une progression alarmante de la mortalité due à certaines causes spécifiques. Par exemple, Glasgow a relevé un nombre particulièrement élevé de décès dus à des maladies respiratoires, des accidents cardio-vasculaires et des cancers du poumon (un taux près de deux fois supérieur au taux national pour chacune de ces causes). De même, Toronto a noté

une forte incidence des maladies cardiaques, des suicides, des néoplasmes et des maladies respiratoires. Pour leur part, les quartiers défavorisés d'Indianapolis présentent un taux élevé de maladies cardiaques.

Par ailleurs, les villes ont fourni des éléments établissant une forte corrélation entre certains problèmes sanitaires et l'emplacement géographique. Ainsi, la tuberculose, qui est devenue relativement rare dans la plupart des pays de l'OCDE, connaît une certaine recrudescence et touche généralement des secteurs géographiques bien spécifiques. Par exemple, Aubervilliers et Toronto signalent une concentration de cas de tuberculose dans les quartiers étudiés, alors que la maladie a virtuellement disparu ailleurs.

En conclusion, les quatre villes confirment que l'état sanitaire résulte de l'action combinée d'un ensemble extraordinairement complexe de facteurs géographiques, environnementaux, culturels et socio-économiques. Cela étant, les modes de transmission, d'un individu et d'une génération à l'autre, des comportements, attitudes, modes de vies, etc., jouent également un rôle majeur dans la pérennisation d'un état sanitaire donné. A l'évidence, les *effets de quartier* ont une incidence réelle sur l'état sanitaire des individus et, par extension, sur les politiques et dépenses publiques.

DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

En dépit de la concordance globale entre les rapports nationaux soumis à l'OCDE, les données socio-économiques évaluées par les pays Membres et le Secrétariat de l'OCDE, et les informations communiquées par les quatre villes, il reste certains domaines essentiels dans lesquels les données sont difficiles à obtenir, même pour les autorités municipales, ou dans lesquels les données ne sont pas assez fiables. Par exemple, les villes étudiées ont toutes souligné que les données issues des recensements ne représentent pas correctement certains groupes clés de la population urbaine : enfants des rues, personnes sans abri ou occupant avec d'autres des logements temporaires ou surpeuplés, réfugiés, nouveaux immigrants sans statut légal, etc. De manière générale, on estime que les données des recensements relatives au groupe des 15-24 ans sont largement sous-estimées, et Glasgow, Toronto et Aubervilliers se sont d'ailleurs dotées d'un programme pour mesurer plus précisément la taille et les besoins de la population jeune.

En matière de ciblage des mesures, les problèmes les plus difficiles à résoudre relèvent pour l'essentiel des trois domaines suivants :

Statistiques en matière de criminalité, de toxicomanie et de sécurité

- Certains délits sont insuffisamment signalés par certains groupes de population, notamment les agressions sexuelles et celles à caractère raciste.

Encadré 6. Caractéristiques socio-économiques et état sanitaire d'un quartier de Toronto

Ce quartier, qui comprend le plus grand ensemble de logements financés par les pouvoirs publics du pays (construit au milieu de ce siècle), est bordé de zones mixtes (résidentielles et industrielles). Il regroupe principalement des familles avec enfants et, d'après le dernier recensement, présente un niveau de revenu inférieur à la moitié de la médiane de la ville et un taux de chômage deux fois supérieur au taux urbain. En 1995, la moitié des enfants scolarisés dans les écoles élémentaires du quartier parlaient, à la maison, une langue autre que l'anglais ou le français (vietnamien 15 pour cent, chinois 10 pour cent, tamoul 3 pour cent, somali 3 pour cent). Malgré une longue tradition de dynamisme associatif, le quartier véhicule depuis peu une image négative en raison de problèmes de drogue et de criminalité.

	Quartier étudié	Quartier ouvrier type	Ville de Toronto
Indicateurs socio-économiques et culturels			
Population bénéficiant d'une aide sociale (%)	51.8	26	15.8
Familles à faible revenu (%)	63.4	25.2	19.2
Taux de chômage	22.7	13.4	9.7
Personnes occupant des postes de direction (%)	7.9	12.4	17.4
Hommes occupant un emploi à temps partiel (%)	52.7	42.9	40.3
Population sans diplôme de second cycle	25.6	19.4	14.7
Nouveaux immigrants (< 3 ans)	8.7	9.4	9.6
Indicateurs sanitaires¹			
Taux de maternité chez les adolescentes (femmes de 15 à 19 ans, ‰)	53.6	43.3	25.6
Naissances d'enfants d'un poids insuffisant, correction faite des effets dus à l'âge	7.6	5.0	5.2
Taux de mortalité infantile (rapport comparatif de mortalité)	12.1	7.3	7.0
Tuberculose (DSR, 1990-1994)	96.1	34.6	25.9
Maladies sexuellement transmissibles (Hommes, DSR, 1992-1994)	420.3	257.3	167.3
Mortalité toutes causes (rapport comparatif de mortalité)	1.47 ²	1.20 ²	
Maladies cardiaques mortelles	1.58 ²	1.19 ²	
Décès dus à des causes externes (rapport comparatif de mortalité)	2.51 ²	1.21	

1. Le rapport comparatif de mortalité et le DSR sont corrigés des effets dus à l'âge.

2. Probabilité de différence statistiquement significative par rapport à la moyenne de la ville de 95 pour cent.

(voir page suivante)

(suite)

Les données de la ville de Toronto font apparaître l'existence d'un lien étroit entre les caractéristiques socio-économiques et la variance du taux de mortalité et d'autres indicateurs. Ainsi, alors qu'ils abritent 10 pour cent de la population totale de la ville, les quartiers défavorisés totalisent environ 25 pour cent des maternités chez les adolescentes, des naissances de nourrissons d'un poids inférieur à la normale, des cas de tuberculose, des cas de gonorrhoeae, et des personnes bénéficiant d'une aide sociale. Cette situation découle d'au moins deux facteurs. Premièrement, la pauvreté limite l'accès des individus aux déterminants de la santé et du bien-être (hygiène, alimentation, médecine et services de soin). Deuxièmement, l'état sanitaire est lié aux conditions sociales de l'environnement collectif, telles que les structures de soutien familial et communautaire, mais aussi telles que la peur de la criminalité et le sentiment d'insécurité. Par ailleurs, il conviendrait d'étudier plus avant l'influence de la culture.

Source : Ville de Toronto : Direction de la santé publique.

- Le cas échéant, un recul des crimes avec violence, y compris des homicides, peut survenir parallèlement à une hausse des violences domestiques, mais ce peut être la conséquence directe d'une modification des procédures policières ou judiciaires.

Informations sur l'accès et les obstacles

- Alors même que les services de transport sont physiquement accessibles, leur prix peut être prohibitif; il en va de même pour de nombreux autres services assurés par l'État.
- Alors que ces quartiers pâtissent d'une présence insuffisante de grands magasins de distribution, où les produits de base sont meilleur marché et peuvent être achetés en vrac, il est difficile de mesurer ce manque autrement qu'en recourant à des enquêtes de type « panier de biens ».

Sans-abri

- Il s'agit d'une population difficile à suivre statistiquement. Certaines tentatives ont été faites pour recenser les personnes qui logent dans un foyer d'hébergement, mais les personnes qui se déplacent d'un établissement à un autre ne peuvent pas être repérées. Le nombre de personnes qui vivent dans la rue ou dans des bâtiments abandonnés ou qui sont temporairement hébergés par des amis n'est pas recensé, et ne permet donc aucune analyse.

- Les informations à caractère anecdotique, le nombre des personnes recourant aux foyers d'hébergement, et l'augmentation visible du nombre des personnes dans la rue donnent à penser que le nombre des sans-abri et des personnes très mal logées est en progression, mais il est difficile d'obtenir des données plus fiables sur cette question.

NOTES

1. Voir John D. Kasarda, Stephen Appold, Stuart Sweeney et Elaine Sieff, « Central-City and suburban migration patterns: is a turnaround on the horizon? », *Housing Policy Debate*, vol. 8 (1997), pp. 307-358.
2. Cela donnerait, pour un quartier en difficulté de 6 000 habitants, 300 enfants de moins de 15 ans de plus qu'un quartier type, 250 personnes âgées de moins, presque 150 familles monoparentales de plus, et 500 étrangers de plus.
3. Repris de la synthèse nationale présentée par la Suède.
4. En 1989, 4,6 millions de personnes étaient employées dans les industries manufacturières. *Source* : INSEE.
5. Rapport national des États-Unis préparé pour l'OCDE; *source* : US Department of Labor.
6. OCDE (1996), « Horizon 2000 » ; pour en savoir plus sur l'augmentation de la pauvreté infantile aux États-Unis, voir Annie E. Casey Foundation, *Kids Count Data Book* et *City Kids Count*.
7. Extrait de OCDE (1995). *Partenariat local et innovation sociale : Irlande*, Paris, OCDE.
8. A. AMIN et S. GRAHAM (1997), « The Ordinary City », *Transactions of the Institute of British Geographers*, p. 11.
9. Gregory et Hunter (Australian National University) ont examiné longitudinalement la situation de quartiers classés selon des critères socio-économiques, sur la période 1976-1991. GREGORY, B. et B. HUNTER (1996), « The Macro-Economy and the Growth of Income and Employment Inequality in Australian Cities », Rapport présenté au Groupe de projet de l'OCDE sur les quartiers en difficulté, OCDE, Paris, janvier 1996.
10. Citation tirée de B. KATZ (1997), « Give Community Institutions a Fighting Chance », *The Brookings Review*, vol. 15, n° 4 (automne). Aux États-Unis, le concept de « déséquilibre spatial » entre la demande et l'offre d'emplois a déjà fait l'objet de nombreuses études économiques. Parmi les chercheurs qui s'y sont intéressés, on peut citer Harry Holzer, Keith Ihlandfeldt, Christopher Jencks, John Kasarda, Michael Kats, William Julius Wilson et Hal Wolman.
11. Pour une discussion sur les relations entre les marchés du travail local et métropolitain/régional, voir P. CHESHIRE (1979), « Inner Areas as Spatial Labour Markets: A Critique of the Inner Areas Studies », *Urban Studies* 16 (1979), pp. 29-43.
12. Quartiers visés par le programme *Développement social des quartiers*.

13. Bien entendu, il existe également des obstacles culturels à la mobilité individuelle. L'attachement à une ville ou un quartier peut influencer la décision de migrer ou de travailler ailleurs. De nombreuses études consacrées au marché du travail portugais sont parvenues à la conclusion que la mobilité professionnelle des jeunes y est moins élevée que dans d'autres pays, à la fois pour des raisons familiales et à cause du manque de logements à faible loyer dans le secteur privé.
14. Département du logement et de l'urbanisation des États-Unis (HUD) (1995), *President Clinton's National Urban Policy Report*, Washington DC, Office of Policy Development and Research, pp. 12-13.
15. M. STORPER (1996), « Politiques visant les quartiers en difficulté : leurs causes et enracinement systémiques par rétroaction », document non publié présenté lors de la Seconde réunion du Groupe chargé du projet sur les quartiers en difficulté, OCDE, Paris, janvier 1996.
16. Voir, en particulier, A. POWER, *Estates on the Edge*. Londres, Macmillan.
17. On trouvera une compilation des essais des principaux chercheurs participant au « débat sur la classe marginale », dans C. JENCKS et P. PETERSEN (1990) dir. pub., *The Urban Underclass*. Washington DC, The Brookings Institution ; et M KATZ (1993), dir. pub., *The « Underclass » Debate: Views from History*. New Haven, Princeton University Press.
18. Voir, par exemple, J. CRANE, « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighbourhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, 96:3 (mars 1991), pp. 1226-1259.
19. Voir G. GALSTER et M. MIKELSONS (1995), « The Geography of Metropolitan Opportunity: A Case Study of Neighbourhood Conditions Confronting Youth in Washington DC », *Housing Policy Debate*, vol. 6:1, pp. 73-102.
20. Voir, D. DELL'ERA *et al.* (1996), « Le défi de l'emploi à Metz et à Nancy », *Économie et Statistique*, numéro spécial, « Regard socio-économique sur la structuration de la ville », vol. 4-5, n° 294-295, Paris, INSEE.
21. Voir J. MORENOFF et M. TIENDA, « Understanding Neighbourhoods in Temporal and Ecological Perspective », *Annals*, 551 (mai 1997).
22. Pour une comparaison des expériences américaine et européenne, voir, en particulier, L. WACQUART (1993), « Urban Outcasts: Stigma and Division in the Black American Ghetto and the French Urban Periphery », *International Journal of Urban and Regional Research*, 17:3 (septembre), p. 366-383.
23. Voir J. CRANE, « The Epidemic Theory of Ghettos ».
24. Voir A. HIRSCHFELD *et al.* « Crime and the spatial concentration of disadvantage: an analysis for Merseyside », Projet de recherche ESRC, Programme « Crime and Social Order ».
25. M. PORTER (1995), « The Competitive Advantage of the Inner City », *Harvard Business Review*, p. 64.
26. B. KATZ (1997), « Give Community Institutions a Fighting Chance », *The Brookings Review*, vol. 15, n° 4 (automne).

27. Voir A. DOWNS (1991), « Obstacles in the Future of US Cities », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 57:1, pp. 13-15.
28. M. PORTER (1995), « The Competitive Advantage of the Inner City ».
29. L'évaluation des besoins supplémentaires en services financiers et autres des habitants des quartiers en difficulté est l'un des principaux axes des études universitaires sur les effets de quartier.
30. Voir W. DUNCOMBE, J. RUGGIERO et J. YINGER (1996), « Alternative Approaches to Measuring the Cost of Education », in H. LADD, dir. pub., *Holding Schools Accountable*. Washington DC, The Brookings Institution.
31. C. TREGUER et L. DAVEZIES (1996), « Les Politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'éducation nationale » rapport non publié pour la Délégation interministérielle de la Ville.
32. Voir, par exemple, H. LADD et J. YINGER (1994), « The Case for Equalising Aid », *National Tax Journal*, vol. 47:1 (mars), et A. RESCHOVSKY (1994), « Fiscal Equalisation and School Finance », *National Tax Journal*, même numéro.
33. Voir OCDE (1995), *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les villes*, Paris, OCDE.
34. Voir OCDE (1996), *Partenariats locaux et innovation sociale : Irlande*, Paris, OCDE.
35. Voir OCDE (1997), *rapport d'un colloque ministériel sur l'avenir des services publics*. Paris, OCDE.
36. Pour une discussion sur les craintes suscitées par l'apparition d'une « classe marginale » dans les villes européennes, voir par exemple, « Europe and the Underclass: the slippery slope », *The Economist*, 30 juillet 1994, pp. 17-19.
37. W.J. WILSON, « Public Policy Research and *The Truly Disadvantaged* », in C. JENCKS et P. PETERSON, dir. pub., *The Urban Underclass*. Washington DC, The Brookings Institution. 1991, p. 478.
38. Sous les auspices de l'OCDE, un groupe d'étude composé de chercheurs et de responsables gouvernementaux du Royaume-Uni et d'autres pays ont effectué une visite d'une semaine dans deux régions ayant bénéficié à la fois du programme City Challenge et du programme SRB Challenge Fund – les régions de Manchester et de Teesside. Ces deux régions industrielles du nord de l'Angleterre présentent des paysages urbains contrastés – l'une est une capitale régionale au tissu économique diversifié, l'autre une région d'industries lourdes qui a connu un rapide déclin – et par conséquent des contextes différents de mise en œuvre de la politique gouvernementale.
39. Department for the Environment, Transport and the Regions (1997), « Involving communities in urban and rural regeneration: a guide for practitioners ». Londres, DERT.
40. Le besoin d'intégrer les jeunes est également souligné dans un rapport de l'OCDE (1996), *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les villes*, pp. 113-117.
41. Voir *Planning for a New Los Angeles*, série de rapports publiés par le Los Angeles County Children's Planning Council.
42. M. PORTER (1995), « The Competitive Advantage of the Inner City », p. 55.

43. *Ibid.*
44. Voir Committee for Economic Development (1995), *Rebuilding Inner City Communities : A New Approach to the Nation's Urban Crisis*.
45. M. PORTER (1995), « The Competitive Advantage of the Inner City », p. 55.
46. Pour une discussion plus complète sur les échanges d'expérience entre le Royaume-Uni et les États-Unis, voir R. HAMBLETON (1995), « The Clinton Policy for Cities: A Transatlantic Assessment », *Planning Practice and Research*, vol. 10:3/4.
47. Par exemple, le taux d'abstention aux élections locales à Stockholm augmente à mesure que le revenu du quartier diminue. Dans les quartiers étudiés pour ce rapport (quartiers pauvres ou très pauvres), le taux d'abstention est presque trois fois plus élevé que dans les quartiers aisés.
48. Voir par exemple F. DREVER et M. WHITEHEAD, « Mortality in regions and local authority districts: an exploratory analysis », *Population Trends*, n° 82 (hiver, 1995).
49. En coordination avec le Projet cités-santé de l'OMS, l'OCDE a lancé une série d'études de cas qui ont fourni des informations plus détaillées sur l'évolution du désavantage urbain dans plusieurs pays de l'OCDE, et ont enrichi ce rapport.
50. Le tableau ci-dessous indique les liens entre pauvreté et criminalité dans différents quartiers de la région de Merseyside.

Quartiers classés par décile de pauvreté (du moins pauvre au plus pauvre)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agressions/blessures (/10 000 habitants)	15.5	21.3	30.7	35.3	44.8	68.9	66.6	73.4	88.8	107.8
Vols	5.8	8.9	11.9	14.7	21.6	32.8	29.8	30.1	44.3	71.1

Source : Alexander Hirschfield *et al.* « Crime and the spatial concentration of disadvantage: an analysis for Merseyside ».

51. Voir Alexander Hirschfield *et al.* « Crime and the spatial concentration of disadvantage: an analysis for Merseyside », Projet de recherche ESRC, Programme « Crime and Social Order ».
52. Voir *Department of the Environment (1995), 1991 Deprivation Index: A Review of Approaches and a Matrix of Results*. Londres, HMSO, p. 11.
53. Voir Gordon, D. (1995) « Census based deprivation indices : their weighting and validation » *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 49 (Suppl.), S39-S44.
54. Les villes participantes sont : Aubervilliers (banlieue de Paris), France; Dublin, Irlande (information sur les politiques); Glasgow, Royaume-Uni; Indianapolis, États-Unis; Toronto, Canada; Rotterdam, Pays-Bas (information sur les politiques).
55. Les données pour Glasgow sont fondées sur le décile inférieur des quartiers (Wards), évalués sur la base de l'indice de pauvreté utilisé par le ministère des Affaires écossaises, qui présente de nombreux points communs avec celui du ministère de l'Environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles.

RÉFÉRENCES

- AMIN, A. et S. GRAHAM (1997), « The Ordinary City », *Transactions of the Institute of British Geographers*.
- ANDERSON E. (1991), « Neighborhood Effects on Teenage Pregnancy », dans JENCKS et PETERSON (éd.), *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institution, pp. 375-398.
- Annie E. Casey Foundation, *Kids Count 1994 Data Book* et *City Kids Count Data Book*.
- BOISSARIE, M.Y. et P. FARINE (1995), *L'exclusion sociale et les exclus en Ile-de-France*, Paris : CESR.
- BRADFORD, M., B. ROBSON et R. TYE (1995), « Constructing an urban deprivation index: a way of meeting the need for flexibility », *Environment and Planning*, vol. 27, pp. 519-533.
- BRIGGS, X. de Souza (1997), « Moving Up versus Moving Out: Neighbourhood Effects in Housing Mobility Programs », *Housing Policy Debate*, vol. 8:1, pp. 195-234.
- CALLAN, T. et al. (1996), *Poverty in the 1990s – Evidence from the Living in Ireland Survey*, Dublin : Oak Tree Press.
- CASE, A. et L. KATZ (1991), « The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youth », *Working Paper Series*, n° 3705, National Bureau of Economic Research.
- CHESHIRE, P. (1979), « Inner Areas as Spatial Labour Markets: A Critique of the Inner Areas Studies », *Urban Studies*, 16 (1979), pp. 29-43.
- CHOAY, F. (1963), *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*, Paris : éditions du Seuil.
- Commission de la Communauté Européenne, *Urban Pilot Projects: Annual Report 1996*, Bruxelles : Commission-DGXVI.
- Committee for Economic Development (CED) (1995), *Rebuilding Inner City Communities: A New Approach to the Nation's Urban Crisis*, New York : CED.
- CONGDON, P. (1995), « The Impact of Area Context on Long-term Illness and Premature Mortality: An Illustration of Multi-level Analysis », *Regional Studies*, vol. 29.4, pp. 327-344.
- CRANE, J. (1991), « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighbourhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, vol. 96:3 (mars), pp. 1226-1259.
- Department of Housing and Regional Development of Australia (DHRD) (1995), *Better Cities, National Status Report*, Canberra : Government Publications Office.

- Department of the Environment, UK (1997), «Evaluation of the Single Regeneration Budget: An Examination of Unsuccessful Bids», préparé par le *Department of Land Economy*, University of Cambridge.
- Department of the Environment, UK (1996), *Urban Trends in England: Latest Evidence from the 1991 Census*, London : HMSO.
- Department of the Environment, UK (1995), *1991 Deprivation Index: A Review of Approaches and a Review of Results*, London : HMSO.
- La documentation française, *Problèmes économiques* (1997), «Pauvreté et exclusion» (numéro spécial), n° 2, 508 (février).
- DOWNEY, T.A. et T. POGUE (1994), «Adjusting School Aid Formulas for the Higher Cost of Educating Disadvantaged Students», *National Tax Journal*, vol. 47 (1).
- DUNCOMBE, W., J. RUGGIERO et J. YINGER (1996), «Alternative Approaches to Measuring the Cost of Education», dans H. LADD, éd., *Holding Schools Accountable*, Washington DC : The Brookings Institution.
- The Economist* (1994), «Europe and the Underclass: The slippery slope», 30 juillet, pp. 17-19.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (forthcoming), *The Role of Partnerships in Promoting Social Cohesion*, rapport final.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Partnerships for People in Cities*, Compte-rendu d'une conférence conjoint avec l'OCDE (octobre 1993), Dublin : European Foundation.
- FAHEY, T. et J. FITZGERALD (1997), *The Welfare Implications of Demographic Trends*, *Research Report Series*, Dublin : Oak Tree Press ; Combat Poverty Agency.
- GALSTER, G. (1996), «William Grigsby and the Analysis of Housing Sub-markets and Filtering», *Urban Studies*, numéro spécial : «Housing Markets, Neighbourhood Dynamics and Societal Goals: National and International Policy Perspectives», vol. 33:10 (décembre), pp. 1797-1806.
- GALSTER, G. et M. MIKELSONS (1995), «The Geography of Metropolitan Opportunity: A Case Study of Neighbourhood Conditions Confronting Youth in Washington DC», *Housing Policy Debate*, vol. 6 (1), pp. 73-102.
- GREEN, A. (1994), *The Geography of Poverty and Wealth*, Coventry : Institute for Employment Research, University of Warwick, publié avec le Joseph Rowntree Foundation.
- GREEN, A. (1996), «Changing Local Concentrations of "Poverty" and "Affluence" in Britain, 1981-1991», *Geography*, vol. 81 (1), pp. 15-25.
- GREEN, A. (1996), «The Incidence of Non-Employment», étude inédite présentée à la conférence *Unemployment, Policy and Local Strategies*, Institute for Employment Research, University of Warwick, octobre 1996.
- GREGORY, B. et B. HUNTER (1996), «The Macro-Economy and the Growth of Income and Employment Inequality in Australian Cities», étude inédite présentée au Groupe chargé du projet sur les quartiers en difficulté, OECD, Paris, janvier 1996.
- HAMBLETON, R. (1995), «The Clinton Policy for Cities: A Transatlantic Assessment», *Planning Practice and Research*, vol. 10:3/4.

- HERPIN, N. (1993), «L'urban underclass chez les sociologues américains : exclusion sociale et pauvreté», *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXIV, pp. 421-439.
- HOLZER, H. (1991), «The Spatial Mismatch Hypothesis: What the Evidence Has Shown», *Urban Studies*, vol. 28 (1), pp. 105-122.
- Housing Policy Debate*, «The Future of American Cities: Shaping a New Urban Diversity» (thematic issue – études présentées à la *Fannie Mae Foundation 1996 Annual Housing Conference*).
- HUGHES, M.A. (1997), «The Administrative Geography of Devolving Welfare Policies», Joint Occasional Paper, Washington DC : The Brookings Institution.
- IBLANFELDT, K. (1990), «Job Accessibility and Racial Differences in Youth Employment Rates», *The American Economic Review*, vol. 80 (1), pp. 267-77.
- INSEE (1996), «Regard socioéconomique sur la structuration de la ville» (numéro spécial), *Économie et Statistique*, vol. 294-205 (4-5).
- JACOBS, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.
- JACQUIER, C., «Les approches intégrées de développement urbain : conclusions, propositions et recommandations». Rapport final du programme *Quartiers en Crise*, préparé pour l'Association Internationale pour la Revitalisation des Quartiers en Crise, Bruxelles.
- JENCKS, J. et P. PETERSEN éd. (1990), *The Urban Underclass*, Washington DC : The Brookings Institution.
- KASARDA, J., (1990), «Structural Factors Affecting the Location and Growth of the Urban Underclass», *Urban Geography*, vol. 11:3, pp. 234-264.
- KASARDA, J. et K. TING (1996), «Joblessness and Poverty in American Central Cities: Causes and Policy Prescriptions», *Housing Policy Debate*, vol. 7:2, pp. 387-416.
- KATZ, M. (1993), éd., *The "Underclass" Debate: Views from History*, New Haven : Princeton University Press.
- LADD, H. et J. YINGER (1994), «The Case for Equalising Aid», *National Tax Journal*, vol. 57:1 (mars).
- Analítica* (1995), *Las desigualdades en Espana : sintesis estadistica*, préparé avec la Fondation Argentaria.
- LEHMAN, J.(1994), «Updating Urban Policy», dans DANZIGER, SANDEFUR et WEINBERG, éd., *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- LEWIS, J. (1995), «City Challenge: Involving the Community in UK Urban Policy?», rapport inédit présenté à l'Association of American Geographers, Chicago, 11-14 mars 1994.
- Los Angeles County Children's Planning Council (1996), *Planning for a New Los Angeles* (série des rapports).
- LYNCH K. (1960), *The Image of the City*, The Technology Press et Harvard University Press, Cambridge, MA.
- MCKEOWN, K., T. HAASE et S. ROURKE (1996), *Local Development Strategies for Disadvantaged Areas – Evaluation of the Global Grant in Ireland, 1992-1995*, Dublin : ADM.

- MIESKOWSKI, P. et MILLS E., «The Causes of Metropolitan Suburbanization», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 (3), pp. 135-147.
- MORENOFF, J. et M. TIENDA, «Understanding Neighbourhoods in Temporal and Ecological Perspective», *Annals*, 551 (mai 1997).
- NATHAN, R. et C. ADAMS, «Understanding Central City Hardship», *Political Science Quarterly*, 91:1 (printemps 1976).
- OCDE (1995a), *Partenariats locaux et innovation social : Irlande*, Paris : OCDE.
- OCDE (1995b), *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les villes*, Paris : OCDE.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris : OCDE.
- OCDE (1997), «Horizon 2000 : les nouvelles priorités pour la politique sociale», Paris : OCDE.
- OCDE (1997), *Report on Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris : OCDE.
- PARKINSON M. (1996), «Twenty-five Years of Urban Policy in Britain: Partnership, Entrepreneurialism or Competition?», *Public Money and Management* (juillet-septembre).
- PAUGAM S. (1996), «Les Formes de Pauvreté à l'Étranger», dans CERC-Association, *Actes de la journée d'études du 28 mai 1996*, «La pauvreté en France, aujourd'hui. Formes multiples et éléments communs».
- PORTER M. (1995), «The Competitive Advantage of the Inner City», *Harvard Business Review* (mai-juillet).
- POWER, A. (1997), *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe*, Londres : Macmillan.
- RESCHOVSKY, A. (1994), «Fiscal Equalisation and School Finance», *National Tax Journal*, vol. 47:1 (mars).
- RUSK, D., (1993), *Cities Without Suburbs*, Washington DC : Woodrow Wilson Press.
- STORPER. (1996), «Policies for Distressed Urban Areas, Their Territorial Fixation and Systemic Causes». étude inédite présentée au Groupe chargé du projet sur les quartiers en difficulté, OCDE, Paris, janvier 1996.
- TREGUER, C. et L. DAVEZIES (1996), «Les Politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres? Le cas d'éducation nationale», rapport inédit pour la Délégation Interministérielle de la Ville (France).
- TOWNSEND P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Penguin Books.
- YINGER, Y. (1986), «On Fiscal Disparities across Cities», *Journal of Urban Economics*, vol. 19, pp. 316-337.
- Urban Studies* (1996), numéro spécial, «Housing Markets, Neighbourhood Dynamics and Societal Goals: National and International Policy Perspectives», vol. 33:10 (décembre).
- US Department of Health and Human Services (1993), *Creating a 21st Century Head Start : Final Report of the Advisory Committee on Head Start Quality and Expansion*. Washington DC : DHHS.

- US Department of Housing and Urban Development (HUD) (1996), *Building a Community Plan for Strategic Change: Findings from the First Round Assessment of the Empowerment Zones/Enterprise Communities Initiative*, rapport préparé pour HUD par Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Washington DC : HUD.
- US Department of Housing and Urban Development (1996), *Activities for Strategic Change: An overview of public and private investment activities in the six Empowerment Zones*, préparé pour HUD par Price Waterhouse, Washington DC : HUD.
- US Department of Housing and Urban Development (1997), *The State of the Cities*. Washington DC : HUD.
- WACQUART, L., « Urban Outcasts : Stigma and Division in the Black American Ghetto and the French Urban Periphery », *International Journal of Urban and Regional Research*, 17 :3 (septembre 1993), pp. 366-383.
- WHITEHEAD, M. (1995), « Mortality in regions and local authority districts in the 1990s : exploring the relationship with deprivation », *Population Trends*, n° 82 (hiver), pp. 19-26.
- WILSON W. (1987), *The Truly Disadvantaged*, Chicago : The University of Chicago Press.
- WILSON, W. (1991), « Public Policy Research and *The Truly Disadvantaged* », dans C. JENCKS et P. PETERSON, éd., *The Urban Underclass*. Washington DC : The Brookings Institution. Cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, pp. 316-337.
- ZAGAME P. (1994), « Planification Stratégique : Quelques Réflexions pour une Transposition à la Planification nationale », *Revue économique*, numéro spécial.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 98 03 2 P) ISBN 92-64-26062-5 – n° 50058 1998