

# AVANT-PROPOS

Pierre PAQUIET<sup>1</sup>

Partout en Europe de l'Ouest, l'intervention publique dans les quartiers en difficulté est confrontée simultanément, à l'enjeu de la revitalisation économique et à la recomposition du lien social. La crise persistante de ces quartiers révèle, en effet, les limites d'une intervention publique se cantonnant au cadre de vie (infrastructures, logement, etc.). En même temps, les problèmes de marginalisation se trouvent plus directement mis en regard du chômage d'une partie importante des habitants et de la perte de la substance économique de ces quartiers. Cependant, (en France en particulier), les actions de revitalisation économique se heurtent aux contraintes macro-économiques et à un marché du travail atone. Dans ce contexte, les quartiers concernés font l'objet d'une intervention de plus en plus ciblée, comportant une discrimination positive axée sur la promotion d'initiatives susceptibles de stimuler l'activité économique ou l'accès à celle-ci. (zones franches par exemple) Par ailleurs, s'affirme la prise de conscience de ce que l'introduction de nouvelles dynamiques économiques ne peut résoudre les problèmes à elle seule, et qu'il faut travailler sur le lien social. De là, le renouveau d'intérêt pour le développement « communautaire » et les initiatives locales permettant de générer de l'activité économique à partir d'une implication des habitants. On constate ainsi une prise en compte croissante dans les politiques publiques du potentiel de l'économie sociale (entendue au sens large<sup>2</sup>) ou du « tiers secteur » (selon l'appellation anglo-saxonne). Ces initiatives remettent en question les modes traditionnels d'interventions, tant publics que privés, et leur cloisonnement, et font émerger des formes innovantes de partenariat<sup>3</sup>.

Dans le champ de la recherche européenne, les approches articulant problématique économique et problématique sociale ou territoriale se développent pourtant difficilement. Soit ces recherches portent sur les politiques publiques de développement et de revitalisation des quartiers en crise (politiques d'aménagement urbain, politiques de l'emploi et de la formation, politiques sociales), soit elles se focalisent sur telle ou telle initiative à dimension communautaire, avec une perspective relativement centrée sur la création d'emplois et non sur la recomposition du lien social. La production scientifique varie évidemment selon les caractéristiques des contextes nationaux (profondeur de la crise urbaine, existence de politiques publiques, importance du « tiers secteur », etc). De ce point de vue, il n'est pas indifférent qu'existent des politiques publiques différenciées de développement urbain en France, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure aux Pays-Bas. On peut penser, que la relative structuration au cours des années 80, en France, tant du champ des politiques publiques de la ville, de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion, que du champ des initiatives associatives et privées, a conduit dans notre pays à une production scientifique et à un débat public plus dense et visible que dans nombre de pays européens, comme à un développement plus ample des initiatives économiques locales à dimension d'insertion sociale s'organisant souvent en réseaux locaux et nationaux.

Mais cela n'exclut pas l'intérêt d'un regard sur les autres expériences européennes. Il nous a semblé en particulier qu'une analyse de la situation britannique pouvait être intéressante. La Grande-Bretagne a mis en œuvre depuis de très nom-

<sup>1</sup> Chargé d'études à « Economie et Humanisme »

<sup>2</sup> C'est-à-dire au niveau des concepts utilisés : l'économie sociale au sens "strict" (coopératives, mutuelles, associations), l'"économie solidaire", l'"insertion par l'activité économique".

<sup>3</sup> cf. B. Eme, "Entre économie et territoire : des Régies de Quartier, creuset de lien civil", *revue 2001 Plus*, n° 34, mars 1995.

---

breuses années une politique de réhabilitation et de revitalisation économique des quartiers en crise. L'approche en terme de développement communautaire y reste une référence, et les initiatives locales s'en inspirant sont vivaces. La littérature britannique sur le sujet montre d'ailleurs, que, si les études tendent, ici aussi, à se concentrer sur l'exclusion économique et sociale, l'articulation des domaines économiques et sociaux y prend une place beaucoup plus visible à partir des années 1990, notamment au travers de l'analyse du développement communautaire<sup>4</sup>. On constate cependant que les thématiques du lien social et de la citoyenneté restent davantage abordées en terme d'intégration des groupes exclus (groupes ethniques notamment) qu'à travers une problématique d'un « lien social » plus global et multidimensionnel à reconstruire dans les villes.

L'article d'Alan Mac Gregor est assez révélateur de l'importance relative donnée à l'économique et l'accès à l'emploi dans la lutte contre l'exclusion. C'est à partir de cette entrée que l'auteur, grâce à sa connaissance des politiques urbaines et du tiers secteur<sup>5</sup>, aborde les questions sociales. Sans revenir sur cette problématique de l'accès à l'emploi, solidement développée par l'auteur, il nous semble important d'attirer l'attention sur un autre point également abordé qui est celui du développement social urbain (D.S.U), pour reprendre la terminologie française, c'est-à-dire d'un développement entendu comme global (cadre de vie, vie économique, sociale et culturelle, etc.), et devant contribuer en particulier à la recomposition du lien social. Nous apporterons donc quelques considérations, d'une part sur l'approche du développement social urbain, d'autre part sur le rôle du tiers secteur et du développement communautaire.

## **VERS UNE APPROCHE « CONSENSUELLE » DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN**

Nombre d'éléments de l'article viennent en écho aux débats et aux modes d'intervention français.

Le « consensus » anglais actuel sur une approche que l'on pourrait qualifier d'intégrée en terme de développement des quartiers en difficulté, correspond bien à l'évolution que l'on a pu observer en France (du moins au niveau des intentions) : multisectorialité, partenariat, implication du secteur privé, caractère central de la communauté d'habitants, processus de requalification mené à l'échelle du quartier.

Plus précisément, des éclairages croisés France grande Bretagne mettent en relief certains points :

– La propension des intervenants français à stigmatiser notre incapacité à promouvoir la participation des habitants est relativisée par les problèmes que rencontrent également nos voisins : il reste difficile, quel que soit le pays, de générer une implication, une initiative des habitants. Les ressorts même des communautés sont affaiblis par la crise du lien social. A cet égard, le potentiel du développement communautaire est à considérer avec prudence, du moins dans le court terme.

– Une considération de même nature peut être faite au niveau du partenariat avec le secteur privé qui, ici comme ailleurs, n'investit pas ces quartiers et a du mal à trouver ses marques dans la lutte contre l'exclusion. Dans le contexte très libéral du système britannique, il est révélateur que certaines contraintes légales puissent obliger les entreprises à donner du travail aux entreprises communautaires. Cela renvoie à des dispositifs de même nature en France (« clauses d'insertion » de certains marchés publics obligeant les entreprises à introduire dans leurs réponses un volet sur l'insertion) ou à l'étranger (aux Etats-Unis, les banques sont tenues d'investir sur place, via des structures du « tiers secteur », une partie des fonds qu'elles collectent<sup>6</sup>). Cette question de la nécessité d'une contrainte légale est d'ailleurs en débat dans plusieurs pays, comme par exemple au Québec. Le développement du « tiers secteur » reste sans doute dépendant de ce type d'injonction ou d'engagement des pouvoirs publics.

---

<sup>4</sup> J. Donzelot, M.-C. Jaillet, séminaire sur "Les zones urbaines défavorisées", Grande-Bretagne, Vol. II, Plan urbain (ministère de l'Équipement), C.D.S.M. (OTAN), oct. 1995, Paris.

<sup>5</sup> Cf. en français, "Force et faiblesse des initiatives économiques communautaires" avec A. Mc Arthur, *les Annales de la recherche urbaine* n° 48, oct. 1990, Paris.

<sup>6</sup> De même de grandes villes comme New York et Los Angeles qui obligent les entreprises désirant travailler avec elles à mieux payer leurs salariés, cf. *Courrier international* n° 357, 4-10/09/1997.

---

– La mise en place de structures de développement implantées dans le quartier et s’attachant à un développement large de celui-ci est considérée comme prioritaire (c’est d’ailleurs une option que l’on retrouve suggérée dans d’autres pays, par exemple, G. Laino pour l’Italie<sup>7</sup>). L’auteur précise qu’elles doivent travailler dans et pour la communauté. On pourrait ajouter qu’il est nécessaire que les résidents soient placés au centre de ces initiatives. Car si nous retrouvons d’une certaine manière les fonctions assumées par les équipes impliquées dans les opérations développement social urbain (D.S.U), la question de la représentation et de l’implication des résidents reste posée. C’est d’ailleurs pour cela que des démarches comme celles des Corporations de Développement Economique Communautaire (CDEC) québécoises ou des « régies de quartier » françaises, plus marquées par la composante « résidentielle », révèlent tout leur intérêt : celui d’un ancrage dans les populations locales s’inscrivant dans le temps<sup>8</sup>.

– La démarche d’appel d’offres pour des projets de développement urbain est fortement présente au Royaume-Uni. On la retrouve aussi dans certains pans de la politique de l’Union Européenne. En France, à la différence du « **City Challenge** » britannique où des villes sont exclues des programmes d’intervention, une couverture globale du territoire est assurée. Elle permet de préserver une homogénéité de traitement des territoires en difficulté et d’éviter leur plus grande différenciation.

– Comme le rappelle A. Mc Gregor, **les interventions sur ces quartiers ne peuvent être pertinentes que s’il existe une dynamique de décloisonnement**, d’ouverture de ces quartiers au niveau des agglomérations dans leur totalité (pour l’emploi ou les transport par exemple, comme le tentent les contrats de ville en France), mais aussi d’insertion de la politique urbaine, dans une politique globale s’attaquant aux problèmes exprimés

localement (garde des jeunes enfants, éducation, accès aux services publics...). A une démarche de développement global des quartiers en crise doit donc répondre une nouvelle manière de concevoir la ville et de mettre en cohérence les politiques d’intervention publiques. En ce sens, la question des quartiers en difficulté ne peut être disjointe des stratégies de développement mises en œuvre à tous les niveaux (local, national, européen).

## LE RÔLE PRIVILÉGIÉ DU « TIERS SECTEUR » ET DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

L’apport et le potentiel du « tiers secteur » est nettement mis en avant par l’auteur. Un des enjeux principaux, en France ou ailleurs, est effectivement que soit reconnue la plus-value des initiatives de ce secteur aussi bien en terme économique de génération d’activités ou d’accès à l’emploi, que dans le domaine social ou culturel. Nous ajouterons, que son rôle en terme de lien social dans les quartiers et en terme de d’activation démocratique en fait un acteur incontournable. Ces initiatives se présentent en effet comme des éléments clé d’une possible recomposition du lien social : fonction de représentation, fonction de médiation avec les différents acteurs sociaux politiques du territoire, maillage social, etc.<sup>9</sup> La question de la gestion démocratique des villes, de la place et du pouvoir des élus, n’est pas mentionnée par l’auteur ; elle reste pourtant un élément essentiel d’une nouvelle manière d’envisager le rapport des habitants à la cité.

Il est certain que les moyens consacrés à ces initiatives sont minimes par rapport aux investissements globaux sur les quartiers en difficulté. Jusqu’à présent, le nombre des initiatives locales se réclamant de ce « tiers secteur » est encore assez faible, en dépit des effets importants que l’on peut en attendre. Rappelons que souvent, ces

---

<sup>7</sup> "Strains and Hopes in Planning a Truly Integrated Requalification of European Cities Degraded Quartiers", intervention au 9ème congrès de l’AESOP (Association of European Schools of Planning), Glasgow, 16-19 août 1995.

<sup>8</sup> Cf. P. Paquet & D. Royer-Dieppedalle, "Régie-patron, régie-services, régie-association : quelle dynamique pour les habitants du quartier ?" in *Les Régies de Quartier, expérience et développements*, Plan urbain (ministère de l’Equipement), la Documentation française, 1994.

<sup>9</sup> "Citoyens et acteurs pour un développement solidaire", revue *Economie et Humanisme* n° 334, octobre 1995.

---

initiatives restent parmi les rares qui se traduisent par une présence réelle dans les quartiers en difficulté. Leur développement devrait naturellement s'appuyer sur la loi, qui vient récemment d'être adoptée, sur « les emplois jeunes ».

En France comme en Grande Bretagne ces innovations connaissent malheureusement fréquemment une relative fragilité structurelle, économique ou organisationnelle. Il faudra certainement une grande progressivité pour en faire des initiatives bien intégrées localement, partenariales et réellement participatives. A cet égard, nombre de structures n'ont de « communautaire » que leur emplacement géographique et leur champ d'intervention et reposent encore sur l'activité de professionnels du travail social et sur des moyens presque totalement issus du secteur public. La dimension institutionnelle est par conséquent primordiale, d'une part au niveau des structures de gestion, et de l'autre au niveau du secteur lui-même, confronté à un problème majeur de légitimité.

La reconnaissance revendiquée par ce « tiers secteur » concerne de multiples domaines : capacité à

créer de l'activité économique, rôle de médiateur sur le marché de l'emploi et vis à vis des décideurs, développement social et culturel ; capacité aussi à faire émerger des projets en phase avec les besoins et les potentiels locaux (à l'inverse des programmes publics plus « descendants », et « condescendants »...). Le niveau d'exigence posé à la fois à ces initiatives et aux décideurs est par conséquent très haut placé. Il ne s'agit pas, en effet, d'imaginer la constitution d'un nouveau secteur en charge de résorber les dysfonctionnements sociaux des quartiers à « problèmes ». L'enjeu est de penser ces initiatives comme une des voies de redynamisation des territoires urbains en déshérence mais aussi comme de nouvelles démarches d'un développement local réconciliant l'économie et le social et participant à la reconstruction d'un nouveau « vivre ensemble ». La revitalisation des quartiers en difficulté exige ainsi non seulement de nouvelles politiques, mais une véritable révolution culturelle dans la manière de concevoir l'activité économique (développement d'une société de services) et de faire fonctionner la démocratie et les relations entre acteurs sociaux.

# LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ : L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE

Alan MAC GREGOR<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alan Mac Gregor est Directeur de l'unité de recherche sur la formation et l'emploi (*Training and Employment Research Unit - TERU*) et Professeur de développement économique à l'Université de Glasgow. Il remercie le Conseil pour la recherche économique et sociale, le Conseil municipal et l'Agence de développement de Glasgow, *Scottish Homes*, le *Scottish Office*, et tout particulièrement la Fondation Joseph Rowntree, pour l'aide qu'ils ont apporté à un certain nombre de projets de recherche traitant des problèmes de la requalification urbaine au cours des cinq dernières années.



# INTRODUCTION

## LA CONCENTRATION DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS LES QUARTIERS

Le problème récurrent auquel doivent faire face les décideurs politiques, en Grande-Bretagne comme dans de nombreux autres pays, est de savoir comment s'attaquer efficacement aux phénomènes de l'exclusion des habitants des quartiers défavorisés. Au cours de la majeure partie de l'ère industrielle, les ménages à faibles revenus ont eu tendance à se concentrer dans des quartiers spécifiques (Marcuse, 1993). Historiquement, les mauvaises conditions de logement, les faibles revenus et un niveau de chômage élevé se conjuguent dans les quartiers dégradés proches des centres. Un tel phénomène ne résulte pas uniquement du fonctionnement du marché privé du logement. Les pays où le secteur du logement social est important, connaissent les mêmes problèmes et les dernières décennies ont été marquées par la concentration de ménages défavorisés dans les grands ensembles immobiliers situés à la périphérie des villes et des grandes agglomérations.

Bien que la démonstration n'en ait jamais été clairement faite, une opinion largement répandue voudrait que ce problème de la concentration des populations les plus pauvres se soit aggravée au cours du temps au Royaume-Uni (Green, 1994). Elle est le reflet, au moins pour partie, du fait qu'au cours des deux dernières décennies le tableau d'ensemble qu'offre les économies occidentales est celui d'une inégalité croissante (Silver, 1993), cet écart croissant entre riches et pauvres étant particulièrement marqué au Royaume-Uni (Barclay, 1995 ; Hills, 1995).

### LA CONCENTRATION : CAUSES ET PROBLÈMES

Les manifestations du processus de dégradation du tissu urbain et de concentration des ménages les

plus défavorisés sont bien connues. Elles comprennent à la fois :

- la dégradation des logements et de leur environnement spatial ;
- des transformations dans la composition sociale des quartiers : ceux de ses habitants qui en ont le choix le quittent et ceux qui s'y installent le font parce qu'ils n'ont pas d'autres choix ;
- l'affaiblissement des relations avec le bassin d'emploi ; dans certains des quartiers les plus pauvres de Grande-Bretagne, un tiers seulement des adultes en âge de travailler tirent leurs revenus d'un emploi (Mc Gregor et al., 1995c) ;
- la formation d'une communauté d'habitants de plus en plus dépendants à l'égard des revenus de transfert, qui en viennent à constituer la source principale ou exclusive de leurs ressources ;
- la diminution de la qualité et de la viabilité des équipements et des services fournis par le secteur privé, dans le même temps où le revenu réel moyen des ménages et des quartiers les plus pauvres diminue ;
- l'érosion, à mesure que la population décroît, des services offerts par le secteur public (comme l'éducation).

Cette crise des communautés urbaines les plus pauvres s'est intensifiée pour diverses raisons :

- les économies des pays européens sont entrées en récession ; même là où ces économies ont commencé à se redresser, comme c'est le cas au Royaume-Uni, un phénomène de « croissance sans emploi » est apparu, où les taux de croissance se situent à un niveau insuffisant pour stimuler l'emploi et réduire le chômage ;
- trouver un travail n'est pas nécessairement une solution aux problèmes que rencontrent les indivi-

---

dues et les ménages les plus pauvres, car les inégalités de revenus ont augmenté dans de nombreux pays ; ce phénomène a été particulièrement marqué au Royaume-Uni (Hills, 1995) ;

- là où l'emploi a augmenté, les emplois disponibles sont le plus souvent des emplois à temps partiel ou des emplois temporaires, moins accessibles aux habitants des quartiers défavorisés, du fait des désincitations associées au système d'indemnisation du chômage ;
- au Royaume-Uni, la majeure partie du nombre croissant d'emplois à temps partiel est occupée par des femmes appartenant à des ménages dont l'un des membres a déjà un emploi, ce qui a induit une distinction croissante entre ménages « riches d'emplois », où deux personnes ou davantage travaillent, et ménages « pauvres en emploi », où personne ne travaille - il s'agit, là encore, d'un effet pervers du système d'indemnisation du chômage ;
- au Royaume-Uni, les populations économiquement défavorisées se sont trouvées de plus en plus concentrées spatialement dans certains quartiers : la croissance du secteur privé du logement et la création d'un « droit d'achat » réservé aux locataires du logement social, ont renforcé la corrélation entre logement social et désavantage économique.

Toutes ces évolutions se sont produites et intensifiées au cours d'une période qui s'est caractérisée, dans de nombreux pays européens, par une crise des finances publiques, aboutissant à un renforcement des pressions en faveur d'une diminution des dépenses. Dans cette conjoncture politique, il devient difficile de trouver les moyens de financer sur fonds publics la requalification de tous les quartiers défavorisés ou même d'un nombre significatif d'entre eux. Les habitants des communautés urbaines les plus désavantagées se trouvent donc exclus de la plupart des marchés et des services vitaux pour leur développement personnel et familial, et il leur devient impossible de bénéficier d'un mode de vie décent (Gershuny, 1993) ; le faible niveau de leurs revenus n'étant qu'une des manifestations de leur détresse.

La Commission européenne impute directement le problème croissant de l'exclusion sociale à l'aug-

mentation du chômage et à la fragmentation des structures de l'emploi (Commission des Communautés européennes, 1993). Cet article s'inspire de cette perspective, il est pour la majeure partie consacré au phénomène de l'exclusion du champ essentiel qu'est le marché du travail, car c'est l'insertion sur ce marché qui permet aux individus de créer des revenus assurant leur indépendance à l'égard des transferts sociaux et leur garantissant un niveau de vie acceptable pour eux-mêmes et leur famille.

La tendance selon laquelle ceux qui sont exclus du marché du travail sont concentrés dans des quartiers où, d'une façon générale, dominent les logements privés de mauvaise qualité ou le secteur social locatif, est cohérente avec un certain nombre de facteurs incluant :

- la pénurie d'emplois locaux ;
- une insuffisance des réseaux de transports donnant accès à des possibilités de travail sur un marché du travail élargi ;
- l'absence sur le quartier d'un réseau suffisamment étendu de personnes ayant un emploi, dont il serait possible d'obtenir des informations sur des opportunités de travail ;
- la faiblesse des aptitudes scolaires et des compétences professionnelles des habitants ;
- des contraintes plus générales limitant l'accès au marché du travail conventionnel, tels des modes de garde des jeunes enfants coûteux ou insuffisants ;
- l'attraction qu'exercent la plupart des quartiers défavorisés sur les ménages d'immigrés, les sans-logis et sur d'autres groupes marginalisés socialement ;
- le manque d'incitations financières à réintégrer le marché du travail du fait de l'impact des transferts sociaux ;
- la stigmatisation des habitants des quartiers défavorisés par les employeurs qui résulte de l'image négative que ces parties de la ville ont acquise au cours du temps ;
- le développement de « cultures de la pauvreté » qui font naître des attitudes négatives à l'égard de l'enseignement, de la formation et de l'emploi.

Ces facteurs interviennent individuellement ou, de manière plus fondamentale, conjointement, dans la



---

formation d'obstacles à une insertion efficace sur le marché du travail. Cependant, il est important de parvenir à un diagnostic correct sur la nature des problèmes dans des situations spécifiques, car la définition de réponses adéquates en dépend. Tous les quartiers défavorisés n'ont pas les mêmes problèmes ; tous les quartiers anciens proches des centres et tous les ensembles d'habitat social périphériques ne sont pas des quartiers défavorisés. Il a été clairement démontré, par exemple, que des variations quant à la prospérité des ensembles périphériques existaient entre les différentes régions de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (Roth, 1993).

Bien que cet article soit centré sur l'échelle du quartier, l'importance et la nature des problèmes de l'exclusion du marché du travail ont, à l'évidence, leur source dans les performances économiques des villes, des régions et des nations. L'efficacité des solutions aux problèmes du chômage dans les quartiers défavorisés est soumise à de fortes contraintes d'ordre macro-économique. La plupart des économies des pays de l'OCDE sont actuellement dans une situation de croissance faible ou nulle de l'emploi. Dans ces conditions, les groupes et les communautés les plus défavorisés sont encore davantage écartés du marché du travail et les problèmes du chômage de longue durée s'aggravent. Il est malheureusement beaucoup plus facile de créer ces problèmes que d'y remédier, parce que les individus qui le subissent souffrent d'effets secondaires négatifs - leur santé se détériore, leurs compétences s'amenuisent, leurs aspirations déclinent, et leur confiance en

eux-mêmes disparaît (Warr, 1985). Attendre que les marchés du travail national ou régional se rétablissent ne constitue pas une solution, en particulier parce que les ménages les plus pauvres sont, en général, les derniers à bénéficier de la croissance globale. La polarisation spatiale entre populations et quartiers pauvres, d'une part, et ménages et quartiers plus favorisés, d'autre part, est une tendance qui porte en elle des dangers à la fois économiques et sociaux - et, à plus long terme, la distinction entre l'univers économique et le monde social est artificielle, comme on le reconnaît de plus en plus au sein de la Communauté européenne où, de manière croissante, l'accent est mis sur la cohésion sociale.

Cet article examine les réponses apportées au Royaume-Uni aux problèmes des quartiers où se concentrent les situations de désavantage économique, quartiers que l'on peut trouver dans la plupart de ses agglomérations. La première partie décrit les transformations du cadre national des politiques urbaines. La deuxième partie analyse les raisons pour lesquelles une approche partenariale de la requalification des quartiers a pu être largement acceptée et examine, en s'appuyant sur les résultats d'un certain nombre d'évaluations, les premières preuves de son efficacité. Les approches visant à assurer la revitalisation économique des quartiers sont analysées de manière approfondie dans la troisième partie. En conclusion, cet article énonce un certain nombre de questions qui restent à résoudre, en proposant une approche plus efficace de la lutte contre l'exclusion sociale s'appuyant sur des initiatives économiques locales.

---

---

---

# I. LES POLITIQUES URBAINES AU ROYAUME-UNI : LE CADRE NATIONAL

Une sorte de consensus s'est dégagé au Royaume-Uni sur les approches adaptées à la requalification des quartiers les plus désavantagés, en réponse aux problèmes graves et complexes de dégradation urbaine, dégradation qui inclut des dimensions à la fois économiques, sociales et spatiales (Fordham, 1995 ; McGregor and Maclennan, 1992 ; Thake, 1993, 1995 ; Scottish Office 1993).

Les éléments de ce consensus sont les suivants :

- **l'approche** des problèmes doit être **multi-sectorielle** (ce qui implique des interventions sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les revenus, les emplois, etc.) – la réhabilitation spatiale n'est pas en elle-même suffisante ;
- les ressources nécessaires sont importantes et l'impulsion en faveur de la requalification ne peut être créée que par le **partenariat** ; celui-ci peut également être à l'origine d'une utilisation plus efficace des ressources (Hastings, 1996).
- le **secteur privé** doit être l'un de ces partenaires, par ses investissements dans le logement et les services marchands et parce qu'il offre des opportunités d'emploi ;
- la **communauté** des habitants doit être un acteur central ; permettre à la communauté de s'approprier le processus de requalification est essentiel pour parvenir à un changement durable ;
- le processus de requalification doit être impulsé et contrôlé par une **institution implantée localement**, intervenant **sur** le quartier et **pour** le quartier (McGregor and Maclennan, 1992).

La plupart de ces points sont des affirmations invérifiées sur les meilleurs moyens de parvenir à une requalification durable. Ils proviennent d'un processus d'observation de ce qui **ne fonctionne pas** et tentent ainsi d'identifier les ingrédients manquants qui, ajoutés, permettraient d'aboutir à la mise en œuvre du processus souhaité de transformation positive et durable. On peut noter en

particulier que les programmes de réhabilitation réalisés de façon courante en Grande-Bretagne dans les années 1960 et 1970, qui avaient pour objectifs essentiels la destruction de l'habitat dégradé et son remplacement par des logements sociaux neufs, ont été considérés comme n'ayant eu pratiquement aucun effet sur la vie économique des communautés défavorisées.

- Au cours des années 1980, des initiatives dirigées par les collectivités locales ont commencé à se développer dans les villes britanniques ; dans le même temps, l'accent a été mis de manière croissante sur la création d'emplois et l'amélioration des ressources humaines (grâce à des actions de formation et à des programmes apparentés), par opposition à la simple reconstruction du cadre spatial des quartiers. Toute une série de projets et de programmes différents ont été adoptés – certains conduits par le gouvernement national (par exemple, les *City Action Teams* et les *Task Forces*). Les *City Action Teams* (CAT) ont été créées dans les années 80 avec de petits secrariats de fonctionnaires issus des bureaux régionaux des ministères nationaux indispensables à la requalification urbaine. A l'origine, leur rôle était de coordonner les efforts des différents organismes gouvernementaux lors de la mise en place d'une requalification spécifique du centre ville. Huit CATs fonctionnaient en permanence avec un budget annuel global pour 1993/94 d'environ 1 million de £. Les *Task Forces* étaient conçues de manière identique et se composaient de petites équipes mises en place avec des budgets modestes pour jouer un rôle de catalyseur, employant des fonctionnaires détachés et disposant également de personnel du gouvernement local et du secteur privé. Les 16 *Task Forces* en activité au milieu des années 90 disposaient chacune de budgets annuels d'environ 5 millions de £. Les dernières *Task Forces* seront dissoutes en 1998. La principale ini-

---

tiative prise en matière de dépenses pour la requalification urbaine en Angleterre et au Pays de Galles a été la création des UDCs (*Urban Development Corporations*) qui englobait une approche de la requalification du centre ville par le développement de l'immobilier, avec des institutions nommées par le gouvernement central et dotées de pouvoirs considérables dans des quartiers urbains spécifiques. Dès leur commencement, du début des années 80 au milieu des années 90, ils ont dépensé environ 3 milliards de £ bien que l'on prétende que 10 milliards supplémentaires prévus pour des investissements du secteur privé aient été « prélevés » du secteur privé. Les UDCs ont beaucoup moins bien réussi à faciliter les investissements du secteur privé hors du contexte économique dynamique du sud-est de l'Angleterre des années 80 et, comme l'économie du Royaume Uni dans son ensemble et celle du secteur immobilier en particulier, leur déclin a été cyclique à partir de la fin des années 80. En outre, le manque de bénéfices que les habitants auraient dû retirer des projets de développement immobilier qui leur avaient été présentés a suscité de nombreuses critiques à leur égard (par exemple Imrie et Thomas, 1993).

D'autres projets correspondent davantage à des initiatives « venant d'en bas » (par exemple, les initiatives locales en faveur de l'emploi et de la formation et les entreprises communautaires). Plus tard dans le cours de la décennie, un intérêt plus marqué a commencé à se manifester pour le rôle que les habitants pourraient être amenés à jouer dans le processus de requalification. Un certain nombre de modèles différents ont été développés dans le domaine de l'habitat, y compris des associations communautaires en faveur du logement (en Écosse) et des organisations de défense des locataires (en Angleterre), où des habitants ont joué un plus grand rôle en contrôlant les services locaux indispensables. A partir du milieu des années 80, la mise à disposition **sur place** de services économiques (emploi, formation, développement des entreprises et de l'immobilier), qui incluait souvent la consultation ou l'implication des habitants, a suscité un intérêt de plus en plus grand. Traditionnellement appuyées par le gouvernement local et financées par l'Union Européenne

grâce aux Fonds Structurels, principalement le Fonds Social Européen, ces approches implantées plus localement et venant « d'en bas », représentaient une réaction face à l'échec :

- des approches vers une requalification urbaine concentrée sur un renouveau physique à l'exclusion du développement économique,
- des projets de formation émanant du gouvernement national, surtout intéressé par la baisse des chiffres du chômage plutôt que par l'augmentation de l'employabilité à long terme.

Nous examinerons plus loin certaines de ces approches de manière détaillée.

Mais ces approches avaient encore tendance à être :

- **fragmentées** en un grand nombre d'initiatives d'échelle relativement réduite ;
- **non intégrées**, les initiatives en faveur de l'emploi et de la formation, du logement, de l'éducation..., se développant et fonctionnant séparément.
- Cependant, du point de vue des politiques urbaines, la création en 1989 de quatre "**Partenariats urbains**" en Écosse (Scottish Office, 1988) a été une avancée majeure. Ils comportaient :
  - des programmes de requalification à long terme (jusqu'à 10 ans) ;
  - une approche multi-sectorielle centrée sur l'environnement, l'habitat, l'emploi, les équipements locaux, puis, après un délai relativement court, sur l'éducation, la santé, la délinquance et la pauvreté. Les quartiers retenus pour cette expérience majeure de requalification étaient tous des ensembles de logements sociaux, majoritairement situés à la périphérie de grandes agglomérations urbaines.

Plusieurs autres caractéristiques de l'approche partenariale de la requalification urbaine mise en œuvre en Écosse sont à noter :

- les partenariats étaient institués à l'initiative du gouvernement central, le *Scottish Office*, puis par la suite gérés par lui ;
- il s'agissait de partenariats tripartites comprenant :
  - les agences gouvernementales (émanant du gouvernement central et du gouvernement local, l'Agence nationale pour l'habitat - *National Housing Agency*, le Service de l'emploi - *Employment*

---

*Service* - et d'autres institutions) ;

- le secteur privé ;

- la communauté locale.

- La conduite du processus de requalification était facilitée par l'existence d'équipes basées dans les quartiers relevant du "Partenariat" ;

- le contrôle des budgets et des dépenses restait du ressort de chacun des partenaires, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de mise en commun des ressources, ni de transfert des budgets aux équipes de requalification implantées localement.

Les "Partenariats" ont impliqué l'engagement de ressources importantes sur une période de temps limitée envers des communautés relativement petites. D'une manière générale, 300 millions de £ ont été dépensés dans les quatre secteurs d'intervention des Partenariats (soit une population totale d'environ 45 000 personnes) au cours des cinq premières années du programme, dont une partie non spécifiée qui aurait été dépensée de toute façon.

- En Angleterre et au Pays de Galles, l'évolution vers une approche partenariale plus intégrée s'est poursuivie au début des années 1990. Tout d'abord, le programme *City Challenge* a été créé en 1991 ; le gouvernement central invitait des partenariats dirigés par des collectivités locales à faire des soumissions pour le financement de programmes de requalification urbaine (Hausner, 1992). Deuxièmement, l'ensemble diversifié des projets et des programmes de requalification et toute une série d'autres initiatives qui y étaient liées furent rationalisés par la création, en 1994, d'un Budget unique de requalification (*Single Regeneration Budget* - SRB) (Department of Environment, 1993) distribué par 10 *Integrated Regional Offices*. Le SRB impliquait la rationalisation de 20 programmes administrés par cinq services du gouvernement central. Cela a entraîné le retrait progressif des CATs et des *Task Forces* susmentionnés ainsi que d'un certain nombre d'autres programmes. Bien que le SRB se monte à environ 1,4 milliard de £, il représente l'ensemble des budgets élaborés à partir de programmes existants plutôt que de nouvelles dépenses.

Dans ce dispositif qui s'inspirait largement d'un système d'appel d'offres, les règles proposées aux

soumissionnaires précisaient un certain nombre de caractéristiques qui nécessitaient la création d'un partenariat impliquant des acteurs locaux-clés, ce qui imposait effectivement une approche mutisectorielle de la requalification. Dans les partenariats locaux, un rôle central était réservé aux collectivités locales et aux Conseils pour la formation et l'entreprise (*Training and Enterprise Councils*) - institutions locales responsables en Angleterre et au Pays de Galles de la formation et du développement économique.

- En Écosse au cours de l'année 1996, l'évolution des politiques urbaines s'est poursuivie avec l'invitation faite aux collectivités locales à soumettre des offres s'inscrivant dans les programmes des Zones prioritaires de partenariat (*Priority Partnership Areas* - PPAs), conformément à l'orientation favorable aux partenariats locaux mise en œuvre en Angleterre et aux Pays de Galles dans *City Challenge* et les programmes SRB.

Leurs caractéristiques essentielles étaient :

- l'exigence que la requalification des quartiers les plus pauvres soit inscrite dans le contexte d'un environnement social et économique plus large ;

- l'importance attachée à établir des relations entre quartiers à requalifier et secteurs « d'opportunités » où (par exemple) les perspectives de développement économique sont bonnes.

Ces évolutions sont le reflet de deux préoccupations : premièrement les "partenariats urbains" d'Écosse avaient moins bien réussi qu'ailleurs dans le traitement des problèmes du chômage ; deuxièmement, il existait un risque que les problèmes concentrés sur certains quartiers ne soient déplacés sur d'autres parties d'un même secteur urbain si une approche stratégique n'était adoptée pour resituer la requalification des quartiers dans un contexte local plus large.

- Les approches de la requalification urbaine mises en œuvre dans les différentes parties du Royaume-Uni ont donc convergé au cours de la dernière décennie. Les éléments essentiels de l'approche de la requalification urbaine retenue par le gouvernement central sont actuellement :

- 
- l'insistance sur la mise en œuvre de programmes **multi-sectoriels** ;
  - l'accent mis sur le fait que les financements ne sont libérés qu'à travers un système **d'appel d'offres** dans lequel des partenariats locaux recherchent un financement au niveau du gouvernement central.
  - la réalisation des programmes de requalification par des **partenariats locaux**.

La nécessité fondamentale de promouvoir la revitalisation **économique** des quartiers les plus défavorisés, sous-jacente à ces grandes évolutions, a

été de plus en plus largement reconnue. Un consensus s'est réalisé autour de la perspective selon laquelle, faute d'une réduction du chômage et d'une augmentation des revenus tirés du travail dans les quartiers les plus défavorisés, le processus de requalification ne serait pas **durable**. Il est reconnu qu'une requalification durable ne peut être réalisée sans une approche **partenariale**. La partie suivante examine les raisons d'être des approches partenariales de la requalification des quartiers et résume certaines des premières évaluations des progrès accomplis à ce jour.

## II. LES APPROCHES PARTENARIALES DE LA REQUALIFICATION DES QUARTIERS

Cet article insiste principalement sur la requalification **économique** des quartiers, mais au Royaume-Uni la plupart des efforts dans ce domaine se déploient actuellement dans le contexte de partenariats qui travaillent sur une base multi-sectorielle, où la requalification sociale et spatiale intervient en même temps que la revitalisation économique. Pour fournir un contexte à la discussion d'approches alternatives de la revitalisation économique locale, cette partie résume donc certains des résultats essentiels des premières évaluations des approches partenariales de la requalification multi-sectorielle au Royaume-Uni. La discussion sur les partenariats envisage trois grandes questions :

- les avantages résultant des partenariats ;
- les coûts des processus partenariaux ;
- les effets de l'approche partenariale sur la requalification des quartiers.

### 1 - LES AVANTAGES DE L'APPROCHE PARTENARIALE

Un certain nombre de caractéristiques du problème de l'exclusion sociale et de l'environnement politique actuel sous-tendent les justifications de l'approche partenariale de la requalification des quartiers (Mackintosh, 1992 ; Hastings, 1996). Sa justification fondamentale est que la gravité du problème de l'exclusion sociale urbaine est telle que sa solution exige l'engagement d'un volume important de ressources sur une longue période de temps. Dans la conjoncture actuelle de tension fiscale, où les dépenses publiques sont soumises à de fortes contraintes, aucun organisme public ne peut mobiliser ce volume de ressources. Cela implique donc la formation :

- de partenariats entre organismes publics ;
- de partenariats entre secteur public et secteur privé.

Les évaluations suggèrent qu'il n'est possible de réunir la masse critique de ressources nécessaire pour avoir un impact significatif sur la requalification des quartiers les plus pauvres que grâce à ces partenariats.

Le second argument en faveur du partenariat résulte de ce que le problème a de multiples facettes tant du point de vue de ses causes fondamentales que des formes sous lesquelles il se manifeste - dégradation du bâti et de l'environnement, mauvaises conditions de scolarisation, bas revenus, forte incidence de la délinquance, mauvaises conditions de santé. Les solutions doivent correspondre aux problèmes non seulement du point de vue de l'échelle où ils se posent, mais aussi en termes de diversité des lignes d'attaque. Là encore, une approche partenariale s'impose pour réunir des institutions ayant une autorité et un degré d'expertise suffisants pour donner l'impulsion à une orientation multi-sectorielle de la requalification.

Enfin, en réunissant divers acteurs dans des partenariats, il doit être possible de parvenir à créer des **synergies** qui puissent aboutir à la création d'une masse critique de financements en faveur du changement supérieure à la simple addition de ce que chaque partenaire engage dans le processus - leurs efforts communs aboutissant à un déploiement plus efficace des ressources grâce, par exemple, à des relations de travail où :

- les programmes des différentes agences se trouvent mieux coordonnés, les interventions sur l'environnement sont, par exemple, étroitement liées aux améliorations apportées aux logements ;
- les programmes sont utilisés de façon telle qu'ils produisent des effets dépassant leurs objectifs spécifiques ; l'exemple classique est celui de la création, à partir de ressources consacrées à l'environnement et à l'habitat, d'opportunités d'emploi et de formation pour les chômeurs locaux.

---

Le travail en partenariat facilite ce type d'évolutions, en attirant l'attention sur **l'ensemble des services** intervenant dans le processus de requalification urbaine, au delà de ceux qui sont fournis par une organisation unique.

Par ailleurs, le partenariat permet d'attribuer aux habitants un rôle officiel dans le processus de requalification. Il peut en résulter un certain nombre d'avantages :

- l'établissement des priorités et la sélection des programmes à réaliser peuvent être ajustés plus finement aux besoins du quartier, les habitants apportant leur connaissance des conditions locales ;
- le rôle attribué à la communauté dans la définition et la conduite du processus de requalification, peut permettre aux habitants de mieux « s'approprier » le processus ; leur engagement s'en trouver renforcé, comme peut l'être la probabilité qu'ils luttent pour préserver les améliorations réalisées dans leur quartier.

- En dehors de cette question de l'appropriation, il est suggéré (Hastings, McArthur et McGregor, 1996), que le **processus d'implication des habitants dans le partenariat** peut, en lui-même, contribuer à consolider la requalification du quartier et à la rendre durable. Il peut en être ainsi lorsqu'il :

- renforce la capacité des organisations locales à intervenir efficacement et les incite à assumer des responsabilités plus étendues ;
- renforce les capacités des habitants à assumer des rôles-clés pour le compte du quartier ; cette implication peut améliorer leurs compétences et leur employabilité et renforce certainement leur assurance et leur sentiment d'estime de soi ;
- propose des modèles de rôles positifs au groupe plus large des habitants qui ne sont pas directement impliqués dans le processus ; ils peuvent découvrir qu'ils ont une chance d'exercer une influence sur la transformation de leur propre quartier - une occasion de « faire » et non pas simplement de « subir » ;
- crée un climat d'optimisme et un sentiment de fierté dans le quartier, parce que la requalification est dans une certaine mesure le fruit de leurs propres efforts ;

- améliore l'image du quartier vis-à-vis de l'extérieur, en faisant la démonstration des aptitudes et des motivations positives de ses habitants ; de nombreux quartiers parmi les plus défavorisés souffrent des stéréotypes négatifs accrédités par des employeurs, des agences bancaires et des institutions publiques extérieures.

## 2 - LES COÛTS DU TRAVAIL EN PARTENARIAT

Les évaluations qui ont été réalisées des approches partenariales (par exemple, McGregor et al., 1995 b) démontrent cependant que ce type de travail entraîne des coûts et qu'il peut, en pratique, et quelles qu'en soient les justifications de principe, s'éloigner assez fortement de l'idéal.

- Le premier problème vient de la tendance à imposer au processus de partenariat des **structures trop lourdes**, ce qui aboutit à une prolifération de commissions et de sous-commissions, de groupes de travail et de groupes d'orientation stratégique. Outre qu'elles absorbent le temps des personnes qui y participent et qu'elles ralentissent le processus de prise de décision, elles ont également pour résultat une forme de « balkanisation » de l'effort de requalification ; les problèmes de l'habitat, par exemple, sont envisagés dans une commission et ceux de l'emploi dans un autre. Cela joue tout d'abord contre l'un des arguments centraux utilisé en faveur du partenariat. La complexité des structures mises en place dans les partenariats au Royaume-Uni est, pour partie, le reflet de ce qu'ils comprennent généralement de nombreux partenaires, dont chacun a son mot à dire. De plus, les différentes institutions partenaires conservent pour leur compte un contrôle direct des budgets qu'elles engagent dans les quartiers à revitaliser. Bien que leurs ressources puissent être augmentées par des soumissions fructueuses présentées au gouvernement central pour le financement de la requalification, la masse des financements disponibles n'est pas mise en commun pour des projets et des programmes par une agence unique de requalification, qui pourrait fonctionner d'une manière plus simple et moins bureaucratique.



---

• Une seconde conséquence, sans doute plus sérieuse, est qu'il semble, sur la base des évaluations menées jusqu'à présent, que les partenariats n'aient produit que des effets de synergie limités entre les différentes activités (par exemple, la rénovation de l'habitat et la création d'emplois) et entre les différentes institutions. Bien que les discussions sur la nécessité d'une meilleure coordination et d'une meilleure intégration dans les documents stratégiques des initiatives individuelles concourant à la requalification soient nombreuses, les résultats pratiques sont beaucoup moins visibles. Une des principales difficultés réside dans le fait que les organisations partenaires peuvent engager des ressources sur certains quartiers, mais qu'elles conservent :

- leurs objectifs propres, d'un ordre plus général, que leur participation au partenariat ne permet d'accomplir que dans une mesure limitée ;
- leur propre ethos organisationnel et leurs propres méthodes de travail ;
- leur équipe de direction qui peut n'avoir qu'une très faible expérience de la collaboration avec d'autres organisations et/ou du travail dans les quartiers défavorisés.

Un dispositif de formation et de création d'équipe est nécessaire pour mettre en place des partenariats sur des bases claires.

• Enfin, bien qu'on ait beaucoup insisté sur la nécessité d'impliquer les communautés d'habitants dans les partenariats, il s'est également avéré dans la pratique qu'il y avait là une zone de difficultés. Une recherche, fondée sur l'analyse de dix monographies de partenariats au Royaume-Uni (Hastings, McArthur et McGregor, 1996), montre que l'influence des communautés locales sur le processus de requalification, lorsqu'elles interviennent comme partenaires du gouvernement local et central et d'autres institutions, varie selon le type d'activité envisagé.

Elle relève plus spécifiquement :

- l'influence très limitée des habitants sur la fixation des perspectives et des objectifs de la requalification de leurs quartiers et sur les stratégies mises en œuvre pour réaliser ces objectifs ;
- l'influence modeste des communautés quant à l'élaboration des projets et des programmes, y

compris s'agissant de l'identification des besoins locaux ;

- des effets plus significatifs sur la réalisation de certains types de projets et de programmes, là où les communautés assumaient déjà un rôle central d'organisation et de direction avant la mise en place des partenariats (par exemple, dans les associations communautaires pour l'habitat et les projets de soutien scolaire).

Il existe par rapport à ce modèle des variations selon le type d'activité concernée : pour prendre deux extrêmes, **l'influence des communautés est plus forte dans le domaine du logement et plus faible en ce qui concerne les problèmes économiques et l'emploi**. Les raisons en sont complexes. L'un des principaux facteurs explicatifs est qu'il est plus facile de mobiliser les habitants autour des problèmes du logement parce qu'ils sont considérés comme touchant tous les ménages ; pour beaucoup, l'emploi n'est plus perçu comme une option réaliste. De plus, les problèmes économiques ou d'emploi sont considérés comme échappant aux possibilités de contrôle et aux moyens d'influence des organisations locales - qu'il s'agisse des communautés d'habitants, des collectivités locales ou des institutions locales chargées du développement économique. Le logement est perçu, à tort ou à raison, comme un service sur la fourniture duquel des pressions locales peuvent exercer une influence.

L'absence de consensus, et parfois des divergences complètes sur ce que doit être le rôle de partenaire des habitants, semblent constituer un problème essentiel. Un certain nombre de communautés bien organisées estiment qu'elles devraient être des partenaires majeurs ; plus généralement les services et les agences relevant du gouvernement central et local considèrent la consultation des habitants comme le seul droit qui leur soit conféré par leur statut de partenaire. Il existe donc un décalage important entre les communautés d'habitants ayant réellement voix au chapitre sur les décisions concernant la requalification de leur quartier et celles auxquelles il n'est reconnu que le droit d'être consultées avant que les décisions ne soient prises par d'autres partenaires.

Là où les habitants ont eu un rôle important en tant que partenaires, ils ont en général pu disposer de ressources importantes pour l'exercer. Le partenariat de Webster Hailes à Edimbourg en est l'exemple classique (McGregor et al., 1995b). L'approche multi-sectorielle de la requalification est complexe, elle implique toute une gamme d'interventions et d'organisations. Si la communauté doit être un partenaire réel, sur le même plan que les autorités locales et nationales ou les autres ins-

titutions importantes, elle doit avoir accès au type et au niveau de ressources dont disposent ces organisations, y compris :

- disposer de leurs propres dirigeants, pour organiser des réunions, réunir et évaluer l'information et contribuer à maintenir une continuité institutionnelle dans des situations où le turn over est souvent important parmi les militants-habitants ;
- avoir accès à leurs propres experts (juridiques, financiers, etc.).

### *Le partenariat de Wester Hailes*

*Wester Hailes est un quartier de logements sociaux situé à la périphérie de la capitale de l'Écosse, Edimbourg. Sa population est d'environ 12000 habitants et sa construction date principalement du début des années 70. Bien que situé dans une ville relativement prospère, le quartier a connu toute une série de sérieux problèmes économiques et sociaux. Le Partenariat à Wester Hailes a été institué en 1989 et pour une durée de 10 ans. Au cours des cinq premières années, un total de 60 millions de £ a été dépensé pour la requalification du quartier - la plus grande partie de cette somme étant consacrée aux programmes primordiaux du logement et de l'amélioration de l'environnement. Toutefois, des investissements considérables provenant du secteur privé ont été effectués dans le centre commercial, améliorant et augmentant les installations mises à la disposition des habitants. Des moyens financiers considérables ont également été consacrés à l'emploi et aux programmes de formation, même si, à ce jour, les améliorations apportées au taux de chômage dans le quartier restent modestes. A travers l'ensemble de ses représentants, le Wester Hailes Representative Council, la communauté locale est un partenaire primordial dans le processus de requalification. Sa structure démocratique repose sur des élections de quartiers. Il dispose aussi d'une organisation bien financée et peut employer environ 18 professionnels grâce à des subventions accordées dans le cadre du Programme urbain du gouvernement national. Ces employés travaillent efficacement comme des « fonctionnaires » de la communauté.*

• Enfin, comme pour ce qui concerne les communautés, il est établi que le secteur privé a joué un rôle plutôt ambigu, en tant que partenaire d'opérations de requalification :

- le secteur privé n'a joué qu'un rôle limité ou nul dans la formulation des stratégies de requalification ou dans la programmation des opérations (Pieda, 1994) ; l'avance du secteur privé en matière de décision stratégique, qui aurait pu être une source de valeur ajoutée, n'a pas été mise à contribution ; il en a été de même en ce qui concerne ses capacités d'expertise des projets ;

- bien qu'un certain nombre de cas d'investissements du secteur privé dans le logement soient attestés dans certains des quartiers en requalification, en Écosse ces investissements ont été forte-

ment subventionnés, dans le cadre d'un dispositif gouvernemental de financement (GRO) accordé aux promoteurs privés, qui tente de compenser l'écart entre les coûts de construction dans les quartiers les plus pauvres et les prix de vente relativement faibles qui peuvent y être réalisés jusqu'à ce que le marché du logement neuf se rétablisse dans ces quartiers ; les investissements dans l'amélioration des commerces ou des équipements de loisirs ont été relativement rares, bien que le partenariat de Wester Hailes, à la limite d'Edimbourg, constitue sur ce plan une exception (McGregor et al., 1995b) ;

- les employeurs ont contribué de différentes manières, mais véritablement à une échelle très modeste, à une réduction du chômage ; ces contri-

---

butions ont consisté à réintroduire dans les communautés des emplois vacants avec la tenue de « foires à l'emploi », à travailler étroitement avec le système éducatif local et à essayer de créer une image plus positive des chômeurs de ces quartiers dans le bassin d'emploi. Comme celle des communautés, l'intervention du secteur privé a eu ses effets les plus importants au niveau pratique, par opposition au niveau stratégique.

### 3 - LES EFFETS DES PARTENARIATS SUR LA REQUALIFICATION DES QUARTIERS

Si, après avoir examiné le processus de travail dans les partenariats, l'on se tourne vers leurs effets sur les quartiers qu'ils ont eu mission de requalifier, un accord très général existe sur ce qui a été réussi - et sur les domaines où il reste encore des progrès à accomplir.

La première conclusion générale est que le processus de réhabilitation spatiale a progressé rapidement, qu'il s'agisse de la rénovation du **parc de logements ou des interventions sur l'environnement** ; mais il s'agit là, après tout, de l'objet traditionnel des opérations de requalification urbaine. En revanche, l'implantation de commerces tend à prendre de nombreuses années de retard sur les autres interventions - et dans quelques partenariats ce type d'équipements n'a pas été réalisé. Ces équipements nécessaires sont tout d'abord des commerces et des équipements de loisirs pour lesquels, dans le climat économique actuel, les investissements principaux doivent être effectués par le secteur privé. Cependant, l'expérience des programmes de requalification britanniques en quartiers anciens des années 1970 et 1980 montre qu'il faut des investissements importants du secteur public dans l'environnement et le parc de logement sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans, avant que des investissements commerciaux significatifs soient attirés dans les quartiers (McGregor et Maclennan, 1992). Les investissements publics stabilisent la population et améliorent généralement l'image du quartier, ce qui crée

pour les investisseurs du secteur privé un environnement où les risques sont plus faibles.

Deuxièmement, les progrès réalisés dans le traitement des problèmes sociaux-clés en particulier, l'**éducation**, la **santé**, la **délinquance** - ont été extrêmement inégaux. Bien qu'il soit difficile de généraliser, au Royaume-Uni les premiers partenariats ont été lents à intégrer ces problèmes sociaux dans leurs stratégies, alors qu'il étaient considérés comme des aspects importants du processus de requalification. De même, les projets et les programmes qui avaient pour objectif d'améliorer le niveau scolaire ou de santé et de réduire la délinquance et le sentiment d'insécurité n'ont été pratiquement que des tentatives isolées - la plupart d'entre eux fonctionnaient déjà avant que les partenariats ne soient institués et ils s'inscrivaient parfois dans des programmes nationaux comme « *Healthy Cities* » et « *Safer Cities* ». Malgré ce que l'on sait des relations existant entre, par exemple, les améliorations du système éducatif et l'emploi, les synergies potentielles n'ont pas été suffisamment mises à contribution au cours de ces années. Les résultats des évaluations montrent, par conséquent, que les progrès réalisés dans l'amélioration des indicateurs concernant l'éducation, la santé et la délinquance ont été limités. Le simple fait qu'un long délai soit nécessaire pour progresser dans le traitement de ces problèmes sociaux profondément enracinés dans les quartiers, suggère qu'on aurait dû y mettre davantage l'accent dans les premiers programmes d'action des partenariats.

Un troisième domaine où les bénéfices sont difficiles à évaluer, mais où il existe une claire conscience de la nécessité du changement est celui de l'**image** négative des quartiers les plus défavorisés. Ces images sont généralement portées par des gens de l'extérieur **et** par les habitants eux-mêmes. Il est dès lors difficile d'attirer dans le quartier de nouveaux ménages ayant la possibilité de choisir leur lieu de résidence et d'y retenir les ménages les moins défavorisés. Dans un certain nombre de cas, il existe des signes d'une modification positive de l'appréciation qui est faite du quartier, elle se manifeste par des indices signifi-

---

catifs, comme la volonté de certains ménages d'y acheter des logements, même si c'est à des prix artificiellement minorés par les subventions gouvernementales.

La lutte contre la **pauvreté** est le quatrième domaine où les progrès ont été relatifs. Les premières approches stratégiques, en particulier dans les partenariats dirigés par le gouvernement central, avaient tendance à considérer la pauvreté comme un problème national, sur lequel des influences locales ne pouvaient avoir que des effets limités. Cependant, les problèmes liés à la pauvreté se sont progressivement trouvés au programme d'un grand nombre d'initiatives locales, principalement du fait de pressions des communautés locales. Mais en raison du retard pris pour aborder directement ces problèmes, il n'existe là aussi que peu de signes d'améliorations significatives du profil des communautés habitant les quartiers en cours de requalification ; les changements, lorsqu'ils ont eu lieu, sont dans une large mesure imputables aux transformations de la composition de la population, associées aux changements de statut d'occupation, plutôt qu'à une amélioration relative des revenus des habitants.

Enfin, il apparaît que la réduction du chômage se réalise dans des proportions très variées selon les quartiers dans lesquels interviennent des partenariats. Lorsqu'on tente d'expliquer ces variations dans les quatre zones de requalification d'Écosse, les effets les plus importants sur le chômage paraissent provenir des transformations de l'habitat plutôt que des programmes de formation ou d'accès à l'emploi (McGregor et Fitzpatrick, 1995). Dans les quartiers défavorisés, des modifications relativement faibles de la répartition des habitants selon le statut d'occupation peuvent donner lieu à des changements tout à fait importants du nombre des chômeurs. C'est fondamentalement le résultat d'un accroissement du nombre des ménages auxquels l'achat de logements subventionnés permet de devenir propriétaires et d'une réduction du nombre des locataires du secteur du logement social ; les premiers ne connaissent pratiquement pas le chômage, alors que les taux de chômage sont élevés parmi les seconds. En effet, des modifications des taux de chômage ont été induites par la transformation de la composition des ménages des quartiers les plus défavorisés. Cela ne veut pas dire que les mesures en faveur de l'emploi et de la formation soient inefficaces ; c'est la question que nous envisageons maintenant.

### III. NATURE DES INITIATIVES ECONOMIQUES LOCALES AU ROYAUME- UNI

D'une manière générale, il a fallu de nombreuses années pour que les populations des quartiers les plus pauvres se trouvent mises à l'écart du marché du travail. Il faudra par conséquent du temps, l'engagement de ressources importantes et une approche multi-sectorielle pour que leur réintégration économique s'effectue. Certaines décisions stratégiques doivent être prises dès le début du processus : elles concernent aussi bien l'**équilibre** de l'effort à accomplir que son **phasage**, y compris :

- l'équilibre entre les mesures destinées à améliorer l'éducation, la formation professionnelle, le développement d'entreprises et la création d'emplois ;
- le poids relatif à attribuer au développement général des ressources humaines (acquisition de compétences transférables d'un emploi à un autre, et entre le marché du travail et d'autres activités) ou à une formation professionnelle adaptée à des secteurs spécifiques du marché du travail local ;
- le niveau du soutien accordé aux programmes de "facilitation" (garde d'enfants, subventions aux transports, etc.) qui sont d'une importance critique pour la réintégration de groupes spécifiques d'exclus ;
- la nature des bénéficiaires ; l'accent doit à l'évidence être mis principalement sur les habitants - mais que se passe-t-il s'ils se déplacent vers des quartiers plus agréables et s'ils sont remplacés par des ménages tout aussi défavorisés ou même davantage, provenant du système urbain immédiatement environnant ou de quartiers plus éloignés ? Les dynamiques qui sous-tendent ce processus sont mal comprises, mais elles doivent être prises en compte.

Ces décisions doivent être cadrées dans un ensemble de choix prenant en considération l'équilibre nécessaire entre :

- la création d'emplois à l'**intérieur** des quartiers défavorisés ;
- la création de relations entre les quartiers d'exclusion et le **bassin d'emploi**.

Au Royaume-Uni, les habitants de ces quartiers et leurs organisations représentatives ont tendance à favoriser la première stratégie, alors que les professionnels travaillant pour le gouvernement et ses agences soutiendraient plutôt la seconde. Bien qu'il ne s'agisse nullement d'approches mutuellement exclusives, une décision au niveau stratégique doit être prise sur l'équilibre approprié. Celui-ci peut, bien entendu, avoir à se transformer au fur et à mesure du développement du processus de requalification. Il variera également en fonction des caractéristiques des habitants, de la nature du marché du travail dans le bassin d'emploi et des relations entre les deux.

#### 1 - LA CRÉATION D'EMPLOIS LOCAUX

Le point de départ naturel d'une stratégie visant à réduire le chômage parmi les habitants d'un quartier d'exclusion est de créer davantage d'emplois à l'**intérieur** de ce quartier. D'une certaine façon, il existe une tendance (généralement fondée sur une mauvaise compréhension de la manière dont fonctionnent les marchés urbains du travail) à attribuer les origines des problèmes de chômage d'un quartier à la perte d'emplois locaux à un moment quelconque du passé, l'effort à entreprendre consistant alors à tenter de remplacer ces emplois perdus (Metcalf et Richardson, 1976 ; McGregor et Mather, 1986 ; Webster, 1994). De plus, les structures des ménages qui comprennent un nombre disproportionné de parents isolés, ainsi que leur capacité de gain généralement faible du fait de leurs compétences limitées, exercent des contraintes sur les possibilités de mobilité vers le travail de nombreux chômeurs, lorsqu'ils ont à comparer le coût de ces déplacements aux bénéfices qu'ils pourraient en retirer en termes de salaires potentiels.

Une approche centrée sur la création d'emplois locaux présente cependant de nombreuses difficul-

---

tés. Le problème le plus important est que l'exclusion du marché du travail n'est pas un processus symétrique. Les obstacles qu'ont rencontrés les habitants de quartiers à faibles revenus pour accéder à l'emploi ne sont pas nécessairement ressentis par ceux qui résident dans d'autres quartiers, alors même que ces derniers vont entrer dans une compétition vigoureuse pour tout emploi créé à l'intérieur d'un même secteur défavorisé. **Sur cent emplois créés dans un quartier à faibles revenus, une fraction seulement profitera à ses habitants**, encore qu'entrent principalement en ligne de compte les types d'emplois offerts, la taille du secteur urbain envisagé, les compétences de sa population et l'état du marché du travail dans le bassin d'emploi. Ce phénomène a été bien documenté aux débuts des programmes urbains américains des années 1960 (Harrison, 1972) et il a également été mis en lumière à l'occasion du plus important programme de rénovation urbaine mis en œuvre à ce jour au Royaume-Uni - le projet *GEAR* à Glasgow (Donnison et Middleton, 1987). Cependant, chaque génération nouvelle d'institutions de développement économique semble avoir besoin d'apprendre par elle-même cette leçon.

D'autre part, et au delà de ce point de vue limité, la création d'emplois locaux présente des avantages potentiels :

- ces emplois sont plus accessibles pour les habitants, tant du point de vue des trajets domicile-travail que d'un point de vue **psychologique** ; le processus d'exclusion sociale peut créer parmi les habitants qui sont au chômage une forme d'insularité protectrice vis à vis des opportunités d'emploi à rechercher sur un marché du travail plus étendu ;
- en proposant des formations et d'autres services d'appui aux habitants, il serait possible d'augmenter la part des emplois locaux qui leur revient ;
- les habitants eux-mêmes souhaitent voir se créer des emplois dans leur quartier, comme preuve de la réalité d'un soutien extérieur et comme manifestation d'une appréciation plus positive du quartier ; si le quartier inspire confiance à des investisseurs extérieurs, il en sera de même pour les habitants - ce qui peut les amener, en tant qu'individus,

à avoir une plus grande confiance en eux-mêmes ; la faible estime de soi est une des conséquences majeures de l'exclusion sociale et économique - et c'est un des obstacles principaux à la réintégration économique ;

- la diversification des usages des terrains et des bâtiments dans des quartiers surtout résidentiels fait plus que d'agir contre l'exclusion sociale ; l'accroissement des flux de populations entrant et sortant du quartier, qui résulte du développement de l'emploi sur place, aide à combattre la perception et la réalité de l'exclusion sociale.

Un certain nombre d'approches différentes, mais complémentaires, de la création d'emplois locaux sont maintenant examinées.

### *Le développement d'entreprises capitalistes traditionnelles*<sup>2</sup>

De nombreux quartiers défavorisés, mais plus particulièrement la plupart des ensembles de logement social, ne disposent pas d'une base d'activité économique suffisante, alors que certains d'entre eux sont situés à proximité de zones d'activité.

Un développement économique impliquerait :

- d'attirer des activités dans le quartier ;
- d'essayer de stimuler la création d'entreprises nouvelles impliquant le plus souvent (mais pas nécessairement) des habitants en tant que propriétaires/dirigeants.

Une approche tendant au développement de l'activité doit être reliée aux initiatives locales en faveur du développement de l'emploi et de la formation, afin de maximiser le nombre de ces emplois nouveaux allant aux habitants.

L'expérience d'ensemble acquise au Royaume-Uni, suggère qu'un certain nombre d'**obstacles fondamentaux** doivent être surmontés :

- dans un contexte de récession, il est difficile d'attirer des entreprises ordinaires et de les inciter à s'implanter dans des sites relativement défavorables, tels ceux qu'offrent de nombreux quartiers défavorisés ; les problèmes rencontrés sont les suivants : offre limitée de services locaux, caractère

---

<sup>2</sup> Traduit du terme anglais "entreprises conventionnelles" qui spécifie les entreprises "ordinaires" du marché, desquelles les entreprises communautaires se différencient.

---

peu attrayant de l'environnement et niveaux élevés de délinquance et de vandalisme ;

- le manque de locaux d'activité de qualité acceptable - ou même l'absence de terrains sur lesquels construire des locaux modernes - peut constituer une contrainte restrictive ; la conversion de locaux scolaires et d'autres équipements locaux est parfois possible, lorsqu'ils font double emploi, mais pose des problèmes concernant le type d'entreprises susceptibles de les trouver intéressants ;
- la réalisation de locaux d'activité, que ce soit par réaffectation d'installations existantes ou par la construction neuve, est une forme d'investissement immobilier par laquelle on a tenté de répondre aux besoins de secteurs de requalification urbaine (McGregor and Fletcher, 1994) ; les locaux peuvent alors accueillir des entreprises en cours de création ou de petites entreprises implantées dans le voisinage immédiat ou provenant d'une zone urbaine plus large ; cependant, les études qui ont tenté de mesurer la part de main d'œuvre locale employée par ces petites entreprises, ont montré qu'elle est de l'ordre de 30 à 40 %, c'est-à-dire que la plupart des emplois créés sont occupés par des personnes extérieures au quartier ;
- souvent, ces quartiers ne constituent pas un environnement favorable pour des entreprises débutantes ou pour de petites entreprises, en particulier pour celles qui dépendent de marchés localisés pour la fourniture de leurs services. C'est en partie le reflet de la faiblesse du pouvoir d'achat local, mais aussi des compétences entrepreneuriales limitées des ménages à faibles revenus et de leurs difficultés à accéder au crédit commercial. Comme nous l'avons noté ci-dessus, la réalisation de locaux d'activité peut contribuer à attirer de petites entreprises provenant d'autres localisations dans l'économie urbaine locale, mais cela pose des problèmes politiques imputables à la concurrence entre quartiers.

Un certain nombre des partenariats les plus importants créés par le gouvernement central, prenant acte des difficultés à créer de nouveaux emplois dans les limites des quartiers les plus pauvres, ont été localisés dans des secteurs relativement proches des principaux points de croissance de

l'emploi, dans des villes nouvelles ou dans des zones d'urbanisation en limite d'agglomération. De plus, nous indiquions dans une partie précédente de cet article qu'à l'heure actuelle le gouvernement cherche à favoriser dans les stratégies de requalification qui lui sont soumises par des partenariats locaux à la recherche de financements, la création de relations entre secteurs défavorisés et secteurs « d'opportunité ».

### *Le développement économique communautaire*

Étant donné les difficultés rencontrées pour attirer des entreprises ordinaires et la proportion limitée des emplois créés qui reviennent aux habitants, au cours des années 1980, un grand nombre d'organisations communautaires se sont intéressées aux **entreprises communautaires** d'un type ou d'un autre, comme remède partiel au faible nombre d'emplois offerts par les entreprises capitalistes traditionnelles. Il existe un certain nombre de variations sur le modèle de l'entreprise communautaire :

- les **entreprises communautaires**, c'est-à-dire des organisations dont la communauté est propriétaire et qui créent des revenus par l'exercice d'une **activité commerciale**, qu'elles aient ou non pour objectif de réaliser principalement des profits ; tous les profits sont réinvestis dans l'entreprise ou dans les activités de la communauté. Des entreprises communautaires ont d'abord été créées en Ecosse à la fin des années 70. Elles se concentrent plutôt sur des services intensifs en travail, comme la sécurité et les travaux d'aménagement. Un certain nombre d'entre elles ont commencé à s'investir dans les services de soin, principalement dans la garde d'enfants.
- les **associations communautaires** de crédit et de logement sont elles aussi propriété de la communauté, mais elles rendent un service ; certaines associations fonctionnant dans le secteur du logement ont d'autres activités lorsqu'elles font partie du mouvement « Habitat plus » dont l'exemple est *People for Action* ; ces activités incluent des projets pour l'emploi et la formation destinés aux chômeurs. Les associations communautaires de crédit permettent à des habitants de quartiers manquant souvent de services bancaires d'accéder au crédit à

---

des conditions avantageuses. Les associations communautaires de logement datent des années 70 alors que les associations communautaires de crédit existent depuis plus longtemps, puisqu'elles ont été créées à l'origine en Irlande.

- les **organisations de développement communautaire** qui peuvent fournir certains des services évoqués ci-dessus, mais qui, généralement, ont un domaine de responsabilité plus large dans la requalification (Nicol, 1993). Bien que les premières entreprises (datant de la fin des années 70 et du début des années 80) aient été largement impliquées dans les projets relatifs à l'immobilier et à l'environnement, elles se sont étendues depuis à l'emploi, à la formation et à de plus vastes domaines d'activités.

- Le modèle de l'entreprise communautaire présente un certain nombre de caractéristiques positives :

- il associe la prestation de services utiles pour les quartiers défavorisés et la création d'opportunités d'emploi pour les habitants ;

- l'adaptation aux besoins des habitants est un objectif explicite de cette approche, ce qui renforce donc la probabilité qu'elle se réalise ;

- la revitalisation économique peut reposer sur des organisations locales existantes, propriétés de la communauté et qui réussissent dans leur action, ce qui évite d'avoir à créer des structures organisationnelles supplémentaires ;

- là où la création de revenus est une caractéristique importante de ces organisations, la dépendance vis-à-vis des subventions gouvernementales est réduite et la viabilité à long terme du projet renforcée.

- Il existe actuellement un ensemble de recherches sur **l'efficacité du développement économique communautaire**, en tant que moyen de stimuler le développement économique des quartiers les plus défavorisés. Il en ressort une combinaison de points positifs et de points négatifs :

- les entreprises communautaires réussissent à créer des emplois correspondant au profil des habitants ; cependant, elles n'en créent que relativement peu et ils sont coûteux en fonds publics - d'autre part, **très peu d'entre elles ont démontré**

**qu'elles étaient viables** (McGregor and Fletcher, 1994) ; cette expérience correspond, dans une certaine mesure, à celle des *Community Development Corporations* aux États-Unis, qui ont adopté une orientation plus générale au lieu de se centrer sur les services à l'habitat (McGregor, 1990) ;

- cependant, l'emploi dans les entreprises communautaires peut servir de passerelle entre le chômeur de longue durée et le marché du travail traditionnel (Clark et McGregor, 1997). Compte tenu de cet élément, elles apparaissent beaucoup plus rentables .

- la création d'emplois tend à être relativement faible parce qu'elle subit les contraintes du marché local ; celui-ci ne concerne qu'une population limitée dont le revenu moyen est faible ;

- les modèles (principalement les entreprises communautaires) fondés sur la création de revenus commerciaux sur le marché n'ont connu qu'un succès relatif lorsqu'ils ont tenté d'entrer en concurrence avec d'autres entreprises au delà des limites de leur zone d'intervention locale ;

- la plupart des emplois créés ont été des emplois à faible qualification et à faible rémunération, ce qui les rend peu attractifs pour ceux qui disposent de revenus de transfert et crée peu de différence pour la communauté locale du point de vue de l'accroissement des flux de revenus ;

- les effets des créations d'emplois sont particulièrement limités lorsque l'accent est mis sur une seule activité (par exemple les services à l'habitat) plutôt que sur un ensemble complet de services ;

- lorsque l'activité de développement communautaire est « branchée » sur une organisation existante dont l'objectif central est différent (par exemple, la location de logements), il est clair que l'expertise mise en œuvre se situe dans la prestation du **service** et non dans le recrutement, la formation et l'emploi de chômeurs de longue durée (McGregor et al., 1995a).

- Néanmoins, l'intérêt et l'expérience acquise dans le développement et le soutien aux activités économiques d'organisations situées dans ce qui pourrait être appelé le « tiers secteur » sont croissants au Royaume-Uni. Le « tiers secteur » est beaucoup plus vaste que l'entreprise communautaire et impliquerait un grand nombre d'organisa-



---

tions offrant un ensemble de services sociaux aux groupes et quartiers défavorisés.

Dans certaines des communautés les plus défavorisées l'impact de ce « tiers secteur » sur les différents aspects de l'économie locale est probablement plus important que ne l'est la contribution du secteur privé ou celle du secteur public (McGregor *et al.*, 1997). **Une étude récente suggère qu'en Écosse, le « tiers secteur » emploierait environ 42 000 personnes**, seulement 3000 de moins que l'industrie électronique, un secteur-clé de la croissance (McGregor *et al.*, 1997b)

En particulier, la création de sociétés de développement communautaire, institutions à but non lucratif à la direction desquelles les communautés sont représentées, peut correspondre au type d'institutions et de mécanismes aptes à promouvoir et à préserver le développement économique des quartiers (Thake, 1995). Une capacité de management est ainsi créée dans la communauté, qui peut être étendue à toute une série d'activités. Des exemples de leur contribution possible à la création d'emplois locaux sont les suivants :

- des compétences d'aménageur acquises dans la promotion du logement peuvent être utilisées pour reconvertir des bâtiments existants ou construire de nouvelles installations, ces locaux d'activité étant susceptibles d'intéresser des entreprises en cours de création ou de petites entreprises (McGregor, 1993) ;
- une partie de la capacité de management et de développement de projets créée (par exemple) à partir du domaine du logement peut être réorientée pour initier des projets tendant à la réduction du chômage local ; il peut s'agir de projets de formation, d'aide à la création d'entreprises ou de toute une série d'autres approches ; ou encore, l'intervention sur des domaines d'activités (comme la garde d'enfants) qui permettent à des individus de réintégrer le marché du travail ;
- la création d'avares immobiliers, propriétés de la communauté, utilisés pour générer des revenus et comme moyen d'accroître sa capacité d'emprunt en vue du financement de toute une gamme d'autres activités concourant à la requalification ; cependant, il est important de noter que les immeubles et les équipements ne constituent pas

en eux-mêmes des actifs ; le flux des revenus qu'ils génèrent doit tout d'abord être supérieur aux coûts d'entretien et de fonctionnement des installations.

Compte tenu des difficultés soulevées par la définition des organismes de développement communautaires, on ne dispose d'aucun chiffre quant au nombre de ces organismes, leur capacité d'emploi et la valeur des services qu'ils offrent.

Bien que ce type d'initiatives ouvre de nombreuses possibilités intéressantes, le danger existe qu'elles en viennent à être considérées comme une solution générale et suffisante aux problèmes d'un quartier. La plupart des quartiers qui, à l'heure actuelle, sont au centre des processus de requalification, ont été par le passé bien reliés à l'économie générale de la ville ou de l'agglomération. Une des tâches principales à laquelle doit se confronter la requalification de ces quartiers, est de reconstruire ces relations et de venir à bout du processus de ghettoïsation économique, social et physiologique qui a commencé à s'y installer. Des activités peuvent et doivent être créées à l'**intérieur** des quartiers pour contribuer à ce processus de revitalisation - mais il est essentiel de créer une relation avec l'agglomération, en particulier si l'on compte parvenir à des avancées **significatives** sur le front économique et sur celui de l'emploi.

***Maximiser les bénéfices en faveur de l'emploi des dépenses réalisées localement : le rôle des investissements dans le logement et l'environnement.***

Un des moyens de créer des emplois locaux consiste à tirer parti des dépenses réalisées localement. Elles peuvent être issues des grands programmes de requalification, y compris (par exemple) la réhabilitation des logements, la construction neuve, la création de commerces ou l'amélioration de l'environnement. **Les investissements dans la requalification spatiale des quartiers d'exclusion** constituent :

- d'importants engagements de dépenses sur des secteurs d'une étendue relativement limitée, qui s'effectuent d'une manière soutenue au cours d'une période de plusieurs années ;

- peut-être le seul investissement important effectué dans le secteur sur plusieurs décennies ;
- la création d'activités économiques et d'emplois très visibles pour les habitants ;
- la création d'un type d'emploi dont les habitants ressentent souvent fortement qu'ils peuvent et devraient leur revenir.

Un certain nombre de mesures particulières utilisées pour tenter d'accroître l'emploi local et les acquis de la formation, en profitant du processus d'amélioration de l'environnement et des bâtiments, comprennent :

- des programmes de formation élaborés très en amont du processus de requalification spatiale, destinés à fournir de la main d'œuvre qualifiée pour les travaux ; y compris la recherche de places de formation pour des jeunes en fin de scolarité auprès de certaines des plus grandes entreprises titulaires de contrats ;
- un soutien au développement d'entreprises communautaires, de coopératives ou d'entreprises capitalistes traditionnelles, pour former une infrastructure économique locale susceptible de vendre aux grandes entreprises de promotion et de construction intervenant sur le quartier des prestations de sécurité, des interventions sur l'environnement et d'autres services. Toutefois, certaines contraintes légales pèsent sur la compétence des organisations de requalification du secteur public au Royaume Uni pour obliger les entrepreneurs à donner du travail aux entreprises communautaires ;
- la création par des organisations communautaires et d'autres organismes locaux de logement de leurs propres filiales pour concurrencer les autres entreprises sur certains marchés de travaux de construction ou d'aménagement de l'environnement et employer directement des habitants (Wadhams and McGill, 1993) ;
- la création d'entreprises de fabrication ; l'entreprise « City Windows », créée par le conseil municipal de Glasgow pour produire des fenêtres destinées à la rénovation des logements d'un grand nombre de ses groupes d'immeubles, en est un exemple ; l'usine est située dans un des ensembles de logements périphériques de la ville les plus défavorisés.

• Il est difficile de tirer des conclusions nettes du fonctionnement de l'ensemble diversifié des initiatives qui, dans beaucoup de pays, ont tenté de tirer parti des complémentarités entre requalification spatiale et revitalisation économique des quartiers d'exclusion sociale (McGregor, 1993 ; McGregor et al., 1995 a). Les résultats montrent que :

- elles ne peuvent contribuer que faiblement, mais néanmoins de manière significative, à la réduction du chômage local ;
- il leur est nécessaire pour fonctionner de relever d'une initiative ou d'une organisation locale, qui puisse appuyer les habitants dans leur lutte pour obtenir des emplois des constructeurs et des autres entreprises intervenantes ;
- les quartiers où existe un réseau de petites entreprises capables de sous-traiter avec des entreprises plus importantes tendent à en conserver bien plus efficacement les avantages au sein de la communauté locale.

Très généralement, ces initiatives se constituent dans le cadre de programmes où sont engagées des dépenses en capital. C'est en un sens compréhensible : les programmes d'intervention sur le logement et l'environnement créent des dépenses importantes en de courts laps de temps. Cependant, un certain nombre des problèmes se présentent lorsqu'il s'agit de tirer parti de ce type de programmes (McGregor et al., 1995a) :

- une forte proportion des dépenses consiste en achats de matériaux de construction et d'équipements lourds et non en dépenses de travail ;
- certains intervenants (architectes, métreaux, etc.) perçoivent une part importante du coût de l'ouvrage ; il est difficile d'en retirer beaucoup en faveur de l'emploi local - encore que des possibilités de formations puissent se présenter pour des jeunes ayant des compétences professionnelles plus étendues ;
- les grands promoteurs et constructeurs attributaires des contrats d'intervention sur le quartier disposent d'une main d'œuvre qu'ils déplacent sur d'autres sites pour effectuer les travaux ;
- il existe des contraintes légales imposées par la Commission européenne sur les processus d'appels d'offres concernant les grands projets de

---

construction, qui limitent les possibilités de réserver certains avantages aux habitants et aux entreprises locales.

De plus, **l'industrie du bâtiment** peut constituer un environnement économique difficile et un marché du travail où les conditions sont rudes, il est difficile de s'y insérer. Par exemple :

- la concurrence y est très forte, ce qui en rend l'accessibilité problématique pour les habitants ;
- les contrats temporaires sont la norme ; même si des habitants peuvent y obtenir un premier emploi, pourront-ils par la suite continuer à y trouver du travail ? ;
- tout le monde ne peut pas ou ne souhaite pas travailler dans cette industrie ; d'une manière générale, elle recrute des hommes jeunes et des chômeurs de courte durée plutôt que de longue durée ; les travailleurs qualifiés sont encore principalement formés par apprentissage à leur sortie du système scolaire ;
- il est dangereux de fonder la création d'emploi sur l'activité d'une industrie unique, surtout s'agissant d'une industrie caractérisée par une grande instabilité cyclique.

Plus généralement, le rôle des constructeurs et des promoteurs du secteur privé n'est pas toujours facilitant. Même lorsqu'un appui est apporté au niveau des dirigeants d'une entreprise, il ne l'est pas nécessairement par les responsables de site sur le terrain ; sur ce point, il semble nécessaire de développer une approche générale, basée sur des règles communes relatives à la création d'emploi et à la formation au profit des communautés locales, à laquelle les grandes entreprises puissent adhérer collectivement.

Étant donné les difficultés à retirer des avantages locaux des programmes d'investissement, il est surprenant que l'accent n'ait pas été davantage placé sur les opportunités d'emploi et de formation associées à la réparation et à l'entretien des logements et de l'environnement, et sur d'autres services de voisinage ; il y a là :

- une demande soutenue au cours du temps, et ;
- un fort contenu en travail.

Il existe un certain nombre d'exemples (McGregor et al., 1995a) où des offices de logement ont

essayé de créer des avantages au profit des communautés locales par l'utilisation de leurs budgets de réparation et d'entretien, mais on y a moins insisté que sur les programmes d'investissement en capital de forte valeur. Cependant, un certain intérêt commence à se développer pour les « organisations de services aux habitants », créées en référence au modèle français des *Régies de Quartier*, où une gamme de services de proximité est fournie en utilisant surtout de la main d'œuvre locale. Ceux-ci concernent la réparation des logements, les services de nettoyage, l'entretien de l'environnement local et la mise en place de patrouilles de sécurité.

### ***Obtenir une plus large part des emplois locaux existants***

Une des critiques portée aux approches qui mettent l'accent sur la création d'emplois locaux est que seule une partie de ces emplois revient aux habitants. Cependant, cette situation peut être considérée comme un défi et ne doit pas empêcher de chercher à obtenir la création d'emplois locaux comme l'une des voies possibles conduisant à une diminution du chômage. Des mesures peuvent être instituées, lorsque la base locale d'emplois a été élargie (ou de préférence pour anticiper un accroissement du volume du chômage), pour augmenter la probabilité que les habitants obtiennent ces emplois. Les mécanismes permettant d'améliorer l'employabilité sont, cependant, à la base de l'approche qui insiste sur la nécessité d'établir des relations entre les habitants des quartiers les plus défavorisés et un marché du travail plus étendu, problème que nous allons maintenant examiner.

## **2 - CRÉER DES RELATIONS AVEC LE BASSIN D'EMPLOI**

**Une approche alternative, mais complémentaire, du problème de l'accès à l'emploi consiste à développer des liens entre les habitants des quartiers d'exclusion et des emplois situés sur le marché du travail plus large, extérieur au quartier.** Cette approche offre des avantages considérables par rapport à la stratégie qui consiste à créer de nouveaux emplois à l'intérieur des quartiers, car :

---

- le gisement d'emplois utilisable est beaucoup plus étendu, ce qui signifie qu'il existe une possibilité d'obtenir des effets importants sur le chômage local ; par exemple, aider les habitants d'un quartier à avoir accès à 1 % des 100 000 emplois du marché du travail d'une ville de taille moyenne est équivalent à créer 2 000 emplois à l'intérieur d'un secteur défavorisé, en supposant que la moitié de ceux-ci aillent aux habitants ; et en réalité, dans la très grande majorité des cas, la seconde hypothèse relève d'un scénario optimiste ;

- il est possible, en envisageant un marché plus étendu, de répondre de manière plus satisfaisante à la diversité des besoins, aspirations et compétences des chômeurs locaux ; les chômeurs des quartiers défavorisés ne forment pas un groupe homogène ;

- en visant un ensemble plus diversifié d'employeurs sur un marché du travail élargi, on ne crée pas un phénomène de dépendance injustifiée vis à vis d'un petit nombre d'employeurs ;

- l'accès à un marché plus étendu est tout à la fois un processus et la mesure du succès que constitue la rupture avec la dimension géographique des phénomènes d'exclusion sociale ; il symbolise la réintégration dans un cadre géographique plus large et une activité-clé - le marché du travail.

- Cette approche a été largement développée en Écosse (il existe actuellement huit initiatives de ce type dans la seule ville de Glasgow, lancées par des Sociétés d'aménagement locales) et par les *Task Forces* en Angleterre depuis le milieu des années 1980. Le modèle apparaît maintenant régulièrement comme une partie intégrale des approches partenariales plus larges comme *City Challenge* et les montages correspondent au Budget unique de requalification, ainsi que les Partenariats d'Écosse intègrent ce modèle.

Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes :

- les initiatives en faveur de la formation et de l'emploi qui tentent d'établir des relations avec un marché du travail plus étendu dans le bassin d'emploi sont basées à l'intérieur du quartier à requalifier ; étant localisées dans le quartier, elles peuvent atteindre un plus grand nombre et une plus grande diversité de personnes appartenant à la communauté locale ;

- il propose une plus grande diversité de services en faveur de l'emploi, ce qui reflète la diversité du groupe-client et la nécessité pour certains des chômeurs de longue durée de faire une remise à niveau à l'aide d'un certain nombre de programmes de soutien, avant qu'ils ne puissent avoir accès au marché du travail ;

- les initiatives en faveur de l'emploi local se spécialisent et acquièrent une expérience dans la prestation de services en faveur de la formation et de l'emploi destinés aux chômeurs de longue durée : cette fonction n'est pas « branchée » sur des organisations existantes ;

- la communauté peut être représentée aux conseils de direction, ce qui y ajoute certains des avantages de la propriété communautaire.

- Le renforcement des chances d'accès à un marché du travail plus étendu peut se réaliser de différentes manières, encore que les premières tentatives conformes à cette orientation puissent maintenant être considérées comme excessivement optimistes et trop étroitement ciblées. De nombreuses initiatives locales en faveur de l'emploi développées au Royaume-Uni dans les années 1980 se sont centrées sur la **formation professionnelle**. Elles étaient souvent financées par le Fonds social européen. Bien que leurs résultats varient considérablement selon les secteurs urbains concernés (Hayton, 1990) et que leur efficacité se soit nettement dégradée dans les pays qui ont fait ou font encore l'expérience de la récession, un sentiment général d'insatisfaction s'est manifesté vis-à-vis d'une approche qui se limite à une conception étroite de la formation professionnelle. C'est en partie le reflet du développement de types de formations qui, très généralement, se fondaient davantage sur des conjectures que sur une information précise concernant les compétences recherchées par les employeurs. Cependant, d'autres problèmes existaient :

- certains chômeurs sont trop marginalisés par rapport au marché du travail conventionnel pour être aidés de cette façon ; ils ont besoin d'un soutien bien plus intensif ;

- il existe des doutes sur le fait de savoir si les financements permettent de proposer une formation suffisante pour construire une relation

---

**durable** entre les habitants-chômeurs et les conditions ordinaires de l'emploi ;

- on peut s'inquiéter de la faible qualité des emplois accessibles, ce qui conduit par la suite à une forte instabilité.

- Les recherches sur l'efficacité de ces approches et d'autres approches plus diversifiées tendant à établir des relations entre les habitants des quartiers défavorisés et un marché du travail plus étendu (McGregor and Fitzpatrick, 1995) montrent que :

- une forte proportion des stagiaires ne réussit pas à terminer les programmes de formation ;

- une faible proportion trouve un emploi ; il en résulte un effet de démoralisation sur les organismes de formation et l'intérêt des programmes pour les habitants en est réduit ;

- certains des stagiaires obtiennent des emplois, mais ne parviennent pas à les conserver et retournent au chômage ;

- certains des stagiaires qui ont obtenu un emploi et ont pu le conserver se trouvent dans une position où ils ont échangé le chômage contre des bas salaires ;

- certains des stagiaires pourraient obtenir un emploi mais ne sont pas en mesure de l'occuper parce qu'ils ont des problèmes de garde d'enfants, de transport et qu'ils ont à faire face à d'autres dépenses liés au travail, ce qui signifie qu'il leur est préférable de se tenir en retrait et de continuer à bénéficier des indemnités de chômage.

Néanmoins, au cours du temps certaines institutions ont développé toute une batterie de programmes mieux adaptés aux tâches favorisant la réintégration des habitants des quartiers défavorisés et des membres de groupes exclus du marché du travail. D'une façon générale, ces approches ont exigé d'élargir et d'approfondir l'investissement et l'engagement auprès des habitants des quartiers et des employeurs potentiels.

L'expansion et l'intensification de cet investissement sur la réintégration dans l'économie sont le reflet de la nature redoutable des obstacles à surmonter.

Les approches les plus efficaces mises en œuvre au Royaume-Uni dans le cadre d'initiatives locales en faveur de l'emploi et de la formation proposent

généralement toute une gamme de services et de projets pour aider les chômeurs à accéder au marché du travail élargi. Elles présentent habituellement la plupart des caractéristiques suivantes, ou des variantes de celles-ci.

### *Pré-entrée sur le marché du travail*

**Les « compacts » et les partenariats École-entreprise** : il s'agit d'une tentative pour améliorer la motivation, l'assiduité scolaire et les qualifications qui en découlent, elle emprunte à des idées développées à l'origine aux États-Unis ; elle implique des contacts renforcés entre les équipes enseignantes, les élèves et les employeurs locaux et la signature de « contrats » offrant aux jeunes des entretiens avec des employeurs ou des places en formation, s'ils réalisent à l'école certains objectifs (par exemple une assiduité satisfaisante). Avec l'accroissement du chômage, bon nombre de ces projets ont perdu de leur valeur, car les employeurs ne pouvaient offrir aux jeunes que de faibles incitations à améliorer leurs performances scolaires générales. Une étude réalisée pour l'OCDE (CERI, 1992) a montré qu'un nombre relativement faible de ces projets a pour objectif spécifique les groupes défavorisés ou les quartiers à faibles revenus. Au Royaume-Uni, la concentration des efforts sur les écoles situées dans les quartiers les plus défavorisés ne s'est pas maintenue.

**Les systèmes de soutien scolaire.** Pour vaincre la culture de l'échec qui domine dans de nombreux quartiers d'exclusion, il faut des partenariats plus larges qui prennent en compte l'éducation familiale, aussi bien que les cultures jeunes et les cultures de la rue, qui se situent au delà de l'école et de son environnement immédiat : dans les quartiers les plus pauvres, de nombreux pré-adolescents ne fréquentent pas l'école. Actuellement au Royaume-Uni, un certain nombre d'initiatives locales prises dans les quartiers défavorisés remontent plus haut dans la carrière scolaire de l'enfant et sortent du cadre scolaire en impliquant les parents et en proposant un soutien individualisé à des élèves grâce, par exemple, à des formes de tutorat assurées par des adultes ayant un emploi.

Ces deux types d'intervention ont pour objectif d'améliorer les qualifications et les motivations

---

des jeunes et de les rendre, par conséquent, plus susceptibles d'intéresser les employeurs sur un marché du travail plus étendu. Elles peuvent être envisagées comme des actions préventives - d'un point de vue économique, il est plus judicieux d'investir sur des jeunes pour réduire les risques qu'ils ne se retrouvent au chômage lorsqu'ils quittent l'école. Une fois qu'ils sont chômeurs, il est difficile et coûteux de les réintégrer au marché du travail. Plus longue est leur période de chômage, plus il est difficile et coûteux de les réintégrer.

### *Orientation et conseil*

**Améliorer la qualité de l'orientation professionnelle à la sortie du système scolaire.** Le processus d'exclusion économique et sociale exerce une influence profonde sur les perceptions et les aspirations des élèves relatives au marché du travail. Leur connaissance spontanée de ce marché est fondée sur celle qu'en ont les membres de leur famille, des voisins et des amis - c'est ainsi que se trouve désigné un type de marché qui n'offre que des opportunités d'emplois mal payés ou, plus vraisemblablement, le chômage. Pour compenser ce handicap initial, il est essentiel de proposer un service de qualité orientant les jeunes vers les formations et les emplois.

**Le conseil aux chômeurs de longue durée.** Il existe actuellement un consensus sur le fait qu'une aide réellement centrée sur le client est essentielle, si l'on veut introduire des adultes au chômage de longue durée dans des programmes visant à les réintégrer au marché du travail. Telle fut l'une des principales conclusions du programme ERGO engagé à l'initiative de la Communauté européenne (Commission of the European Communities, 1992). Il reconnaissait que les chômeurs rencontraient des problèmes complexes et variés et qu'ils devaient être soigneusement orientés vers des formes de soutien et des programmes appropriés. Les initiatives locales pour la formation et pour l'emploi au Royaume-Uni proposent, en particulier, un système indépendant d'orientation et de conseil. Une grande partie des chômeurs adopte une attitude cynique à l'égard des conseils fournis par le réseau gouvernemental pour l'emploi qu'ils considèrent tout simplement comme un mécanis-

me destiné à les inscrire dans les programmes de formation courants.

### *Développement personnel et formation professionnelle*

**Les programmes de développement personnel.** Les programmes courants de formation professionnelle souffrent souvent de taux élevés d'abandon. De plus, le nombre de ceux qui trouvent un emploi à leur conclusion est faible. Les recherches sur ces problèmes montrent qu'un grand nombre des stagiaires issus des quartiers défavorisés ne sont tout simplement pas prêts pour ce type de formation, du fait des conséquences déprimantes de leur chômage de longue durée. Leur expérience du chômage les a rendu fragiles et ils leur est difficile d'affronter des épreuves que d'autres considèrent comme des expériences quotidiennes. Les programmes de développement personnel prennent directement en charge ce problème en reconstituant progressivement la confiance et l'estime de soi des individus. On doit en retenir qu'avant que des individus puissent être réintégrés avec succès dans le marché du travail, ils doivent tout d'abord être réintégrés dans des situations de travail de groupe qu'exigent les programmes de formation et le monde de l'emploi.

**Les programmes de formation professionnelle.** Les limites des approches fondées sur la formation professionnelle ont été discutées, mais elle n'en demeure pas moins un élément essentiel de tout programme visant à la réintégration des habitants des quartiers défavorisés sur le marché du travail. Cependant, une trop grande part de l'effort réalisé dans ce domaine s'est effectué à l'intérieur des institutions de formation. Les employeurs mettent en doute la validité de ces formations ; les stagiaires connaissent l'importance des stages en entreprise qui donnent une expérience sur le tas dans l'environnement de travail et la possibilité éventuelle d'être embauché. Un autre élément qui fait cruellement défaut dans de nombreux programmes de formation professionnelle est un système efficace permettant de suivre sur un marché du travail plus étendu l'évolution des besoins de recrutement et de formation des employeurs.

---

**Connaissances de base et compétences communes.** Un certain nombre d'études portant sur les comportements d'embauche des employeurs (par exemple McGregor et al., 1995c) montrent que pour une grande variété d'emplois les compétences professionnelles spécifiques sont transmises par l'employeur après le recrutement. Au moment de celui-ci, les employeurs sont principalement intéressés par des connaissances de base (typiquement, l'aptitude à lire et à compter et une certaine familiarité avec les technologies de l'information) et des compétences communes (la capacité à communiquer, à travailler en groupe, l'intégrité, etc.). Actuellement, de nombreuses initiatives locales tentent d'intégrer le développement de ces types de compétences dans leurs programmes.

### *Le placement direct*

Certaines personnes ne sont pas intéressées par les programmes de formation ou des programmes similaires ; elles souhaitent simplement un emploi. Dans une meilleure conjoncture économique elles n'auraient eu que peu de difficultés à en trouver. Les initiatives pour réintégrer les résidents des quartiers défavorisés à l'emploi doivent mettre au centre de leurs préoccupations la mise en relation directe des habitants avec des emplois. Dans certains pays, cette pratique est facilitée par l'offre de subventions aux employeurs qui embauchent les habitants de certains quartiers. Une approche plus positive et plus rentable consiste à confier la responsabilité d'un groupe de chômeurs issus d'un quartier particulier à une équipe experte et engagée. Sa tâche consiste alors à effectuer des recherches sur le marché du travail pour le compte du groupe et à défendre les candidatures de ses membres auprès des employeurs. Cette approche est en elle-même valable, mais il est également très important de capitaliser le travail éducatif, de conseil et de formation effectué antérieurement auprès de chacun de ces chômeurs.

### *Supprimer les obstacles, permettre la reprise d'activité*

De nombreux chômeurs qui ont achevé leur formation et trouvent un emploi, s'aperçoivent qu'ils

n'ont pas les moyens financiers de le prendre. La majorité des personnes se trouvant dans cette situation sont des parents isolés qui réalisent que les moyens de garde d'enfants ne sont pas facilement disponibles ou, lorsqu'ils le sont, sont beaucoup trop chers. Parmi d'autres contraintes similaires on peut citer la disponibilité et le coût des transports publics. Un certain nombre d'initiatives locales en faveur de l'emploi reconnaissent l'importance centrale qui s'attache au traitement de ces problèmes, et qu'il s'agit d'un des éléments d'une stratégie efficace de réintégration au marché du travail. Ces problèmes sont abordés de différentes manières, y compris par la création de crèches fonctionnant comme entreprises communautaires et en intégrant le coût de la garde dans le financement global des programmes de formation.

### *Suivi*

Les initiatives locales pour la formation et l'emploi conduisent souvent au placement des personnes concernées dans des emplois relativement mal payés. C'est le reflet des difficultés que rencontrent les groupes-clients et de la durée relativement brève des formations et des autres programmes de même nature, par suite des contraintes de financement. De plus, dans les premiers temps de sa réintégration, l'individu court un risque élevé de quitter son emploi ou d'être licencié, simplement parce qu'il faut du temps pour se réaccoutumer à la discipline du travail. Pour ces deux sortes de raisons, il est peu pertinent de couper le contact avec les clients à partir du moment où ils entrent sur le marché du travail. La réintégration est un **processus** - ayant investi sur un individu jusqu'au point où il se réinsère dans le marché du travail, il est essentiel de sauvegarder et d'améliorer cet investissement en proposant un service continu. Les projets locaux réussis sont ceux qui parviennent à créer une empathie avec leurs clients, ce qui facilite le maintien de la relation.

## **3 - LE "MARCHÉ DU TRAVAIL INTERMÉDIAIRE" - UN MODÈLE HYBRIDE**

Dans les conditions macro-économiques actuelles de croissance limitée de l'emploi, **il reste néces-**

---

**saire de créer des mesures qui se situent quelque part entre la formation et les possibilités d'emplois ordinaires.** Dans le même temps, les ménages et les quartiers à faibles revenus ont de nombreux besoins réels qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire sur le marché. En dehors des améliorations de l'environnement relativement traditionnelles, il s'agit là de l'important domaine des services sociaux et communautaires (par exemple à destination des parents isolés ou des handicapés). La reconnaissance de l'existence de ces besoins non satisfaits et de l'incapacité relative de bon nombre de programmes de formation à réintroduire leurs stagiaires dans l'emploi, en particulier les chômeurs de longue durée, ont suscité un intérêt croissant pour le **modèle du "marché du travail intermédiaire"**.

Le "marché du travail intermédiaire" est un modèle hybride ayant pour but de lier les chômeurs de longue durée au marché du travail ordinaire. Il peut être envisagé d'un certain nombre de points de vue différents :

- il procure tout à la fois une expérience du travail et une formation, de sorte que le service soit rendu d'une manière efficace et atteigne un niveau de qualité acceptable ;
- au Royaume-Uni, il a pour cible les chômeurs de longue durée ou les chômeurs des quartiers les plus défavorisés - ou ces deux catégories simultanément.

Il trouve ses origines dans les premiers programmes britanniques de création d'emplois, mais en diffère par l'importance du flux des entrées en formation, la gamme plus ouverte des expériences de travail proposées et la diversité des sources de financement. De plus, on y insiste beaucoup plus sur des activités correspondant à des besoins réels, plutôt que sur la création d'emplois temporaires ad hoc. Une dernière caractéristique importante de cette approche est que la grande majorité des participants reçoit un salaire, ce qui leur permet de sortir du dispositif d'indemnisation du chômage qui peut agir comme une contrainte sérieuse, d'ordre psychologique mais aussi financier, pour accéder à l'emploi ordinaire.

- Au Royaume-Uni le *Wise Group* a été l'acteur majeur du développement de ce modèle. Créé en 1983 sous forme d'une action énergique entreprise

pour résoudre les problèmes des logements sociaux froids et humides, ce Groupe a pris depuis une importance considérable. Il dispose maintenant d'un budget annuel d'environ 14 million de £, occupe plus de 200 employés permanents et plus de 500 stagiaires en formation (McGregor et al., 1997a). Environ 22 % de ses ressources proviennent de l'Union Européenne, 23 % du gouvernement local et 21 % des agences gouvernementales nationales et départementales. Plus d'un quart de ses revenus proviennent de la vente de services commerciaux.

Le *Wise Group* s'est centré sur un petit nombre de services, qui comprennent l'isolation thermique et la pose de dispositifs de sécurité dans les logements de ménages à bas revenus, ainsi que des améliorations plus traditionnelles de l'environnement. Les deux objectifs centraux que met en œuvre l'approche du *Wise Group* visent à proposer un programme qui réintroduise des chômeurs de longue durée dans des emplois durables et à fournir des services de qualité à des ménages et des communautés à faibles revenus, en formant et en employant les chômeurs de longue durée pour une période allant jusqu'à une année.

La qualité et l'efficacité sont les caractéristiques critiques de ces programmes, et cela pour deux raisons. D'une part, les services sont fournis à des consommateurs réels, même s'ils ne les payent pas directement et d'autre part, si les standards de qualité ne sont pas élevés, les chômeurs recrutés par les programmes ne parviendront pas à une expérience **réaliste** du travail et perdront ainsi l'occasion d'acquérir une bonne partie des compétences communes actuellement exigées par les employeurs.

Aujourd'hui, le *Wise Group* a pu atteindre ces standards, comme le montre le soutien croissant que reçoit le modèle du marché du travail intermédiaire et son extension à de nombreuses localités dans différentes régions du Royaume-Uni. De plus, ce modèle est actuellement repris et développé par d'autres organisations ; les *Glasgow Works* en sont une extension intéressante qui comprend une plus large gamme d'activités et un certain nombre de caractéristiques innovantes, y compris le « transfert des indemnités » dans le montage



financier, c'est-à-dire que les indemnités qui auraient dû être payées aux participants chômeurs sont remises à Glasgow Works pour aider à couvrir les frais de fonctionnement du programme.

- L'un des intérêts du modèle du marché du travail intermédiaire est qu'il se prête à **traiter simultanément les problèmes des groupes défavorisés spécifiques, ici les chômeurs de longue durée, et ceux des habitants des quartiers défavorisés.** C'est une caractéristique particulièrement intéressante, parce qu'il existe au Royaume-Uni une tension entre les approches localisées de la requalification et celles qui mettent l'accent sur les individus ou les ménages défavorisés, quel que soit le lieu où ils vivent. Le modèle du marché du travail intermédiaire permet de résoudre cette contradiction au niveau de la définition des politiques, en ciblant les services qu'il propose sur les communautés les plus désavantagées, mais en recrutant à partir d'un groupe-client de chômeurs de longue durée, quel que soit leur statut résidentiel.

L'approche du marché du travail intermédiaire se développe encore actuellement au Royaume-Uni. Cependant, il est d'ores et déjà évident qu'elle peut permettre d'obtenir de bons taux de réussite avec les groupes les plus difficiles - les chômeurs de très longue durée. Une évaluation récente de l'activité du *Wise Group* à Glasgow et à Londres montrait que 45 % des stagiaires chômeurs depuis deux ans ou davantage avant de participer au programme étaient au travail six mois après qu'ils en soient sortis (McGregor et al., 1996). Très peu de programmes de formation plus conventionnels peuvent parvenir à ce niveau de réussite dans la prise en charge des groupes aussi défavorisés du point de vue de leur réinsertion sur le marché du travail.

#### 4 - VUE D'ENSEMBLE

La « **technologie** » permettant de recréer des passerelles entre les quartiers d'exclusion et l'économie urbaine est maintenant bien établie. Elle comporte les aspects suivants :

- l'importance du contrôle local sur le processus, ce qui implique :

- des organisations travaillant sur le quartier et pour le quartier ;

- une forme de contrôle des habitants ou de la communauté sur le processus ;

- l'utilisation maximale de toutes les dépenses locales pour créer des possibilités de formation et d'emploi - c'est-à-dire ne pas les considérer comme une fin en soi - mais comme des moyens d'assurer la réintégration au marché du travail ;

- une reconnaissance croissante qu'il peut être beaucoup plus avantageux à long terme de proposer des services de formation et de recherche d'emploi de qualité à un plus petit nombre de personnes, qu'un programme banalisé au plus grand nombre ;

- l'intervention précoce sur le processus qui rompt le lien entre les individus et le marché du travail, c'est-à-dire travailler dans les écoles pour réduire le chômage des jeunes ; travailler avec les chômeurs récents pour leur éviter de connaître le chômage de longue durée ;

- reconnaître que « les logements ne suffisent pas », mais que l'emploi non plus ; des personnes qui ont réussi à retrouver un emploi peuvent quitter le quartier et être remplacés par des gens qui peuvent être tout autant ou plus défavorisés du point de vue de leur insertion sur le marché du travail.

Peut-être, la principale leçon à tirer de ces expériences est-elle que ceux qui sont chargés de gérer des initiatives tendant à la réintégration des quartiers les plus défavorisés dans l'économie et la société locale, doivent prendre en considération une large gamme de mécanismes utilisables et choisir ceux qui semblent le mieux adaptés aux conditions auxquelles ils sont confrontés dans leur ville ou leur agglomération particulière.

Les **initiatives locales en faveur de la formation et de l'emploi** qui impliquent des partenariats entre les acteurs-clé sont le moyen le plus efficace de le réaliser. Ce qui caractérise essentiellement ces types d'organisations c'est qu'étant localisées à l'**intérieur** d'un quartier défavorisé et travaillant quotidiennement **pour le compte** des habitants, elles peuvent :

- leur être facilement accessibles ;

- vérifier les effets des programmes qu'elles mettent en oeuvre ;

- 
- répondre rapidement à des modifications des besoins et des opportunités locales ;
  - établir pour le compte de la communauté des relations avec un marché du travail plus étendu ;
  - négocier leurs ressources avec le gouvernement et les institutions locales et nationales.

Cependant, un certain nombre de questions importantes restent à résoudre dans la mise en oeuvre d'une approche stratégique de la réintégration des exclus sociaux sur les marchés du travail dominants. Ces problèmes sont examinés en conclusion de cet article.

# CONCLUSION

## SOUTENIR LE PROCESSUS DE REVITALISATION DE L'ÉCONOMIE LOCALE

Cet article débutait par l'analyse de certaines des forces économiques générales qui ont un impact sur les problèmes de l'exclusion et le déclin économique des quartiers. Il est temps de revenir sur certains des facteurs qui sous-tendent ces changements et qui se dressent comme des obstacles à un processus efficace et durable de requalification. Il est important d'indiquer en même temps comment il est possible de progresser.

### 1 - LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION DES QUARTIERS

**L'action sur l'exclusion et pour la revitalisation économique des quartiers se poursuit actuellement dans une sorte de vide théorique.** Bien que les recherches sur le processus de transformation des quartiers se soient significativement développées, en particulier aux États-Unis, les connaissances et la compréhension des réactions des ménages et des quartiers aux différents programmes qui les affectent restent limitées. Les lacunes de la recherche concernent plus directement le phasage des différents types de programmes. Les grands programmes de requalification des quartiers, presque sans exception :

- commencent par une réhabilitation spatiale - rénovation des logements, amélioration de l'environnement, etc. ;
- se poursuivent par la mise en place de programmes de formation liés soit au marché du travail élargi, soit à l'investissement dans la rénovation spatiale du secteur ;
- éventuellement, commencent à prendre en considération la nécessité de construire des stratégies

pour la formation des jeunes avant leur entrée sur le marché du travail.

L'ennui c'est qu'on a là l'ordre inverse des priorités du point de vue des temporalités associées à chacun de ces processus. Transformer le système éducatif est une affaire à très long terme ; créer et développer des programmes adaptés en faveur de l'emploi et de la formation, en particulier pour les chômeurs de longue durée, demande un long délai ; mais, comme le montrent les résultats des évaluations, la réhabilitation spatiale d'un quartier peut être réalisée assez rapidement, même si la période de planification peut être assez longue.

Une autre des difficultés rencontrées est que nous n'avons que des connaissances fragmentaires sur l'impact des processus de requalification sur les quartiers défavorisés. La préoccupation s'exprime fréquemment que les initiatives centrées sur des programmes de formation et d'accès à l'emploi ne font qu'aider des **individus** plutôt que des **quartiers**. Une fois que les compétences des individus ont été améliorées et qu'ils se sont réintégrés au marché du travail, ils déménagent vers d'autres quartiers plus attractifs. Il nous est nécessaire d'améliorer nos connaissances sur ces processus et leurs interrelations - car ils indiquent les éléments et le phasage d'un processus intégré et durable de requalification des quartiers.

### 2 - CONCURRENCE ENTRE QUARTIERS ET PHÉNOMÈNE DE « DÉVERSEMENT »

Les villes situées dans les régions où l'activité économique est la plus déprimée rencontrent un

---

problème, lorsqu'elles ont à élaborer les réponses appropriées aux problèmes de leurs quartiers d'exclusion. La difficulté vient de ce qu'une ville peut comprendre un grand nombre de quartiers de ce type, où logent une part importante de la population. Dans ces conditions, la mise en oeuvre vigoureuse de programmes visant à créer pour les chômeurs-habitants davantage d'opportunités d'emploi sur un marché du travail élargi peut conduire au déplacement des problèmes de chômage vers d'autres quartiers de la ville, et à l'instauration d'une concurrence entre quartiers défavorisés ;

La ville de Glasgow en est un exemple classique : elle comprend huit zones d'intervention, qui incluent plus de 40 % de sa population.

Le dilemme est le suivant : dans une situation où l'emploi au niveau national et à l'échelle urbaine est stable ou décline, il est difficile de réduire le chômage dans les quartiers défavorisés sans l'accroître dans d'autres secteurs. Dans ces conditions, les politiques engagées pour parvenir à la réintégration de ces quartiers à faibles revenus impliquent une réallocation des emplois disponibles à des quartiers et des individus différents ; savoir comment gérer ce processus efficacement et équitablement est un problème-clé. Une approche, par exemple, qui réduirait effectivement le chômage dans un quartier défavorisé aux dépens d'autres quartiers également défavorisés aurait peu de sens. Ces difficultés ont été reconnues par les professionnels de l'aménagement en Écosse (Scottish Office, 1995), où les nouvelles initiatives de requalification des quartiers doivent être resituées dans une stratégie à l'échelle de l'arrondissement.

### **3 - LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE URBAIN**

Dans quelle mesure des relations se sont-elles développées entre les stratégies de développement des villes et les stratégies de requalification de leurs quartiers défavorisés ? Au Royaume-Uni, au cours de la dernière décennie, les stratégies de développement à l'échelle de la ville se sont de plus en plus appuyées sur le redéveloppement des centres, la concurrence pour les emplois du tertiai-

re supérieur et pour l'accueil d'événements importants (dans le domaine sportif, culturel, etc.). Il est peu probable que ces stratégies à l'échelle de la ville soient liées en quoi que ce soit, sinon d'une manière superficielle, à la revitalisation économique de leurs quartiers défavorisés. En effet, la représentation du « goutte à goutte » est implicitement acceptée à l'échelle urbaine et intra-urbaine.

Il existe en réalité une relation à double sens entre le destin des villes et les perspectives d'évolution de leurs quartiers défavorisés. D'une part, les quartiers défavorisés créent une force de résistance d'ordre économique qui entrave le développement d'une ville. Ils sont le support des images négatives des villes et amoindrissent la qualité de l'offre de main d'oeuvre. Le développement à l'échelle de la ville est incomplet sans la requalification de ces quartiers. Mais, d'autre part, ce processus de développement à l'échelle de la ville doit contribuer à la requalification des quartiers les plus défavorisés (McGregor, Maclennan and Stevenson, 1992). Actuellement, les villes qui tentent de mettre en relations ces deux ordres de fait sont peu nombreuses. Les accords qui tentent d'associer des améliorations dans les quartiers défavorisés avec les grandes opérations de promotion en centre-ville, dont certaines villes américaines ont été les pionnières, sont une illustration de la manière dont cela pourrait se réaliser (Goetz, 1988).

### **4 - LE FINANCEMENT DU PROCESSUS DE CHANGEMENT**

Dans la plupart des quartiers où des initiatives contre l'exclusion sont organisées, les financements proviennent directement ou indirectement du secteur public ou du gouvernement. Il sera difficile de prolonger cette tendance au cours des années 1990, étant donnée la situation de récession (ou, au mieux, de reprise intermittente) dans laquelle se trouvent les économies de la plupart des pays de l'OCDE :

- du fait de rentrées fiscales moins abondantes et de dépenses élevées induites par la récession, de nombreux gouvernements sont confrontés à des problèmes de financement de déficits budgétaires importants ;

---

- les effets directs de la récession ont été de pousser des quartiers encore plus nombreux à la marge entre inclusion et exclusion et d'approfondir l'abîme qui doit être comblé par ceux qui sont déjà au delà de cette marge.

Comme cet article l'a montré, la question du financement est un des principaux éléments de l'argumentation en faveur de la poursuite des partenariats multi-organisationnels. Ce n'est que de cette façon que peuvent être rassemblées des ressources suffisantes, donnant une chance réaliste de succès à une requalification durable dans un nombre important de quartiers défavorisés.

Le grand défi, du point de vue de la mobilisation des ressources, est de savoir comment amener le secteur privé à participer à ce processus sur une base plus complète et plus importante. Ses investissements sont nécessaires pour aider à :

- réhabiliter et diversifier le parc de logements de ces quartiers ;
- créer ou améliorer les services commerciaux nécessaires pour construire des communautés équilibrées et autonomes ;
- créer les possibilités de formation et d'emploi, essentielles pour accroître de manière durable les revenus des ménages.

Les évaluations préliminaires dont il a été rendu compte auparavant dans cet article, suggèrent que dans le contexte de la requalification urbaine au Royaume-Uni, le rôle du secteur privé a été limité et lent à se développer. Il est certainement très en deçà du rôle central envisagé dans la vision de Porter (1994) de la requalification urbaine des quartiers centraux dégradés.

## 5 - LES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LES POLITIQUES NATIONALES

Il est bien possible que les agendas politiques nationaux aillent à l'encontre ou, au mieux, exercent des contraintes sur les efforts entrepris au niveau urbain pour le traitement du problème de l'exclusion économique et sociale. Il en existe un certain nombre d'illustrations. Par exemple, la confiance croissante dans les capacités du marché à fournir des **services de transports** désavantage les quartiers où le nombre de ceux qui possèdent

une voiture est faible. En particulier lorsque ces quartiers sont situés à la périphérie, les obstacles à leur participation à une société et à une économie urbaine élargies sont renforcés.

La **garde des jeunes enfants** est un autre problème-clé. La disponibilité et le coût de la garde peuvent constituer un obstacle majeur à la réintégration de certaines personnes au marché du travail. Cette barrière est de toutes la plus importante, parce que la réintégration tend à s'effectuer d'abord dans des emplois peu rémunérés. Un certain nombre d'initiatives locales tentent de faciliter la solution de ce problème en mettant en œuvre des dispositifs de garde, grâce à des subventions et à des aides à la formation. Cependant, c'est dans une large mesure un problème de politique nationale. Les pratiques concernant le soutien des États aux équipements de garde des jeunes enfants varient considérablement, même dans la Communauté européenne qui constitue pourtant un ensemble relativement unifié. L'organisation de la garde des enfants doit être considérée comme un programme **économique**, dont la validité pour combattre l'exclusion pourrait bien être estimée plus favorablement que celle de mesures plus conventionnelles (comme la formation).

Les systèmes d'**indemnisation du chômage** constituent dans la plupart des cas un obstacle important à la réintégration des chômeurs au marché du travail (Dilnot, 1992) et à celle des habitants des quartiers défavorisés en particulier, confrontés qu'ils sont à des possibilités d'emplois faiblement rémunérés. Les problèmes sont les suivants :

- certains ménages ont la perception que leur retour à l'emploi ne leur offre aucun accroissement ou un accroissement marginal de leur revenu ;
- le maintien des allocations après la reprise du travail peut contribuer à résoudre ce problème, mais implique des taux marginaux d'imposition proches de 100 % lorsque les personnes concernées améliorent leur gains ;
- si l'emploi est temporaire, les ménages à faibles revenus craignent les difficultés et d'éventuelles pertes de revenus liées au retour au régime d'indemnisation.

---

Dans les quartiers socialement et économiquement défavorisés, la proportion de ménages dépendant des prestations sociales d'un type ou d'un autre est généralement beaucoup plus forte que la moyenne. Il n'est pas rare de découvrir que la majorité des ménages de ces quartiers tire l'essentiel de leurs revenus des transferts sociaux. **Les effets de désincitation au travail sont particulièrement forts dans ces communautés.**

Une des approches tendant à réduire ces désincitations est celle, radicale, qui consiste à réduire ces revenus de transfert ou à forcer les personnes qui souhaitent continuer à en bénéficier, à fournir des services à la communauté ou à s'inscrire dans des programmes de formation. Il est difficile d'imaginer des programmes plus innovants et plus constructifs. Au Royaume-Uni, des programmes expérimentaux mis en oeuvre dans un certain nombre de localités déterminées ont effectivement comporté des mesures permettant de verser à des employeurs embauchant des chômeurs des subventions, limitées dans le temps, équivalentes au montant des allocations que les anciens chômeurs auraient perçues. Une expérimentation plus générale impliquerait de prendre en compte un certain nombre de quartiers défavorisés et d'essayer d'utiliser certaines des prestations sociales dans des séries de projets plus constructifs, dont il serait alors possible d'apprécier l'efficacité. Ils pourraient comprendre le financement d'emplois sur le "marché du travail intermédiaire" par l'embauche d'habitants au chômage qui fourniraient des services ou accompliraient des tâches qui ne seraient pas réalisées autrement. L'objectif de base de ces projets serait de **transformer ces prestations de piège en opportunité**. Opérer cette transformation pour des individus au chômage peut contribuer à promouvoir cet objectif plus général de transformation des plus pauvres de nos quartiers en valeurs, susceptibles de soutenir la poursuite de l'objectif d'un développement économique urbain.

## 6 - LE RÔLE DU TIERS SECTEUR ET LA COMMUNAUTÉ

La majeure partie de cet article a illustré le rôle important que doivent jouer les partenariats entre

le secteur public, le secteur privé et le « tiers secteur » pour obtenir une requalification économique durable. Le « tiers secteur » est devenu un acteur de plus en plus important au Royaume Uni et ceci est tout à fait approprié compte tenu de la nature des problèmes auxquels sont confrontées les communautés locales urbaines.

### Il faut admettre qu'il existe ici deux solutions distinctes.

- le « tiers secteur » se distingue essentiellement par le fait que les organisations qui le composent sont animées par des objectifs plus larges que la poursuite du profit ;
- souvent les clients ou les communautés desservis par des organisations du « tiers secteur » seront impliqués dans le contrôle et la gestion de l'organisation.

Ce sont les forces jumelles du « tiers secteur » au Royaume Uni. Cependant, même lorsque l'on n'attribue pas à l'influence de la communauté un rôle explicite d'organisation, c'est néanmoins une condition primordiale pour la réussite de la requalification (McGregor et al., 1996).

Le « tiers secteur » dispose d'un certain nombre de contributions-clés pour procéder à la requalification urbaine :

- offrir une série de services indispensables qui ne sont plus fournis en quantité ou qualité identique par le secteur public et ne sont plus offerts aux communautés plus pauvres par le secteur privé - le logement est l'un de ces services primordiaux ;
- agir en partenariat à la fois avec le secteur privé ou le secteur public pour offrir une assistance complète aux groupes et quartiers plus défavorisés ;
- poursuivre des objectifs qui ne sont pas uniquement motivés par le profit (secteur privé) ou la convenance politique (secteur public) ;
- être capable d'innovation en termes de création de nouveaux modèles favorisant la requalification économique (en particulier à travers l'essor des organisations de développement communautaire et du marché du travail intermédiaire).

Celles-ci et d'autres forces du « tiers secteur » sont décisives pour le développement d'une requalification durable.

---

• La communauté a son propre rôle à jouer. Au Royaume Uni l'expérience montre que l'implication de la communauté est un composant essentiel des initiatives de requalification fructueuse.

Les rôles-clés incluent :

- l'introduction de données stratégiques en ce qui concerne la mise en place de priorités pour la requalification de leurs quartiers ;
- la connaissance de l'environnement indispensable pour identifier les problèmes et concevoir les projets permettant de les traiter ;
- le contrôle de la rentabilité des programmes de requalification et le plaidoyer pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de leurs attributions.

Comme les gens ont beaucoup à gagner dans les programmes fructueux de requalification - et beau-

coup à perdre dans le cas contraire - la communauté offre le degré d'engagement nécessaire pour avancer efficacement. De même, ces personnes s'engageront à protéger les bénéfices obtenus par le processus de requalification, en particulier là où elles ont participé au partenariat qui les a aidés à les acquérir. C'est pourquoi **les communautés ont un rôle central à jouer, non seulement comme agents mais aussi comme gardiens du changement**. Ces rôles doubles ont été acceptés tardivement par les gouvernements nationaux et locaux et leurs agences au Royaume Uni et c'est cette reconnaissance générale de la valeur ajoutée importante fournie par les communautés locales qui offre plus d'espoir en la réalisation d'une requalification urbaine durable.

---

## RÉFÉRENCES

- BARCLAY P. (1995), *Inquiry into Incomes and Wealth, Volume 1.*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- CERI (1992), *Schools and Business : a New Partnership*, OCDE, Paris.
- Commission of the European Communities (1992), *ERGO Programme Phase One*.
- Commission of the European Communities (1993), "Towards a Europe of Solidarity : Combating Social Exclusion", *Social Europe*, Supplement 4/93.
- Commission on Social Justice (1994), *Strategies for National Renewal*, Vintage, London.
- Department of Environment (1993), *Single Regeneration Budget Programmes*, Department of Environment, London.
- DILNOT A. (1992), "Social Security and Labour Market Policy", in E. McLaughlin (ed.), *Understanding Unemployment. New Perspectives on Active Labour Market Policies*, Routledge and Kegan Paul, London.
- DONNISON D. and MIDDLETON A. (eds.) (1987), *Regenerating the Inner City*, Routledge and Kegan Paul, London.
- FORDHAM G. (1995), *Made to Last. Creating Sustainable Neighbourhood and Estate Regeneration*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- GERSHUNY J. (1993), "The Psychological Consequences of Unemployment : An Assessment of the Jahoda Thesis", in D Gallie, C Marsh and C Vogler (eds.), *Social Change and the Experience of Unemployment*, Oxford University Press, Oxford.
- GËTZ E. (1988), "Office-Housing Linkage Programmes : A Review of the Issues", *Economic Development Quarterly*, Vol. 2, n° 2.
- GREEN A. (1994), *The Geography of Poverty and Wealth*, Institute for Employment Research, University of Warwick.
- HARRISON B. (1972), *Education, Training and the Urban Ghetto*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- HASTINGS A. (1996), "Unravelling the Process of "Partnership" in Urban Regeneration Policy", *Urban Studies*, Vol. 33, n° 1.
- HASTINGS A., MCARTHUR A. and MCGREGOR A. (1996), *Less than Equal. Community Organisation and Estate Regeneration Partnerships*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- HAUSNER V. (1992), "Comprehensive, Long-Term Urban Regeneration", *Economic Development Abroad*, Vol. 7, n° 1.
- HAYTON K. (1990), *Getting People Into Jobs*, HMSO, London.
- HILLS J. (1995), *Inquiry into Incomes and Wealth : Volume 2*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- MACKINTOSH M. (1990), « Partnership Issues of Policy and Negotiation », *Local Economy*, Vol. 7, n° 3.
- MCGREGOR A. and MATHER F. (1986), "Developments in Glasgow's Labour Market", in W. LEVER and C. MOORE (eds.), *The City In Transition. Policies and Agencies for the Regeneration of Clydeside*, Clarendon Press, Oxford.
- MCGREGOR A. (1990), *Local Employment and Training Initiatives*, Scottish Homes Research Report, n° 15, Scottish Homes, Edinburgh.
- MCGREGOR A. and MACLENNAN. D. (1992), *A Review and Critical Evaluation of Strategic Approaches to Urban Regeneration*, Scottish Homes Research Report n° 92, Scottish Homes, Edinburgh.
- MCGREGOR A. et al. (1990), *Community Participation in Areas of Urban Regeneration*, Scottish Homes Research Report, n° 93, Scottish Homes, Edinburgh.
- MCGREGOR A., MACLENNAN D. and STEVENSON A. (1992), *The Economics of Peripheral Estates*, Glasgow University, Training and Employment Research Unit, Research Paper n° 4.
- MCGREGOR A. (1993), "Housing Expenditure and Neighbourhood Economic Development", *Local Economy*, Vol. 7, n° 4.
- MCGREGOR A. et al. (1995a), *Building Futures. Can Local Employment be Created from Housing Expenditure ?*, SAUS Publications, Bristol.
- MCGREGOR A. et al. (1995b), *Interim Evaluation of Wester Hailes Partnership*, Scottish Office, Edinburgh.
-



- 
- MCGREGOR A. et al. (1995c), *Castlemilk Local Labour Market Study*, Castlemilk Economic Development Agency, Glasgow.
- MCGREGOR A. et al. (1996), *Intermediate Labour Markets and area Regeneration*, Joseph Rowntree Foundation, York (forthcoming : provisional title).
- MCGREGOR A. et al. (1997), *The Impact of the Third Sector on the Economies of Disadvantaged Areas, Community Enterprise in Strathclyde*, Glasgow, (forthcoming : provisional title).
- MCGREGOR A. and FITZPATRICK I. (1995), "The Impact of Urban Regeneration Partnerships on Unemployment", Scottish Economic Bulletin, Vol. 51, Summer.
- MCGREGOR A. and FLETCHER R. (1994), "Generating Enterprise and Employment in Disadvantaged Urban Areas", in J. ATKINSON and D. STOREY, *Employment, the Small Firm and the Labour Market*, Routledge and Kegan Paul, London.
- MCGREGOR A. and MCCONNACHIE, M. (1995a), "Social Exclusion, Urban Regeneration and Economic Re-integration", Urban Studies, Vol. 32, n° 10.
- MARCUSE P. (1993), "What's So New About Divided Cities?", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 17, n° 3.
- METCALF D. and RICHARDSON R. (1976), "Unemployment in London", in G. WORSWICK (ed.), *The Concept and Measurement of Involuntary Unemployment*, Allen and Unwin, London.
- NICOL W. (ed.) (1993), *Community Development Trusts, Partnership and Urban Regeneration*, Training and Employment Research Unit, Research Paper n° 5, Glasgow University.
- PIEDA (1994), *Private Sector Involvement in the Urban Partnerships*, Scottish Office Industry Department, Edinburgh.
- PORTER M. (1994), *The Competitive Advantage of the Inner City.*, Harvard Business School Discussion Paper n° 6/22/94a.
- ROTH U. (1993), "Large Housing Estates as Disadvantaged Quarters. Combining Social and Structural Measures for Improving the Living conditions of Their Inhabitants", OECD/European Foundation Conference on Partnerships for People in Cities, October 1993, Dublin.
- Scottish Office (1988), *New Life for Urban Scotland*, Scottish Office, Edinburgh.
- (1993), *Progress in Partnership*, Scottish Office, Edinburgh.
- (1995), *Programme for Partnership*, Scottish Office, Edinburgh.
- SILVER H. (1993) "National Conceptions of the New Urban Poverty", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 17, n° 3.
- THAKE S. (1993), *Investing in People. Rescuing Communities from the Margin*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- (1995), *Staying the Course : The Role and Structures of Community Regeneration Organisations*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- WADHAMS C. and MCGILL S. (1993), « Housing Associations - Community Development Trusts », in W. NICOL (ed.), *Community Development Trusts, Partnership and Urban Regeneration*, Glasgow University, Training and Employment Research Unit, Research Paper n° 5.
- Warr P. (1985), "Twelve Questions about Unemployment and Health ", in B. ROBERTS, R. FINNEGAN and D. GALLIE (eds.), *New Approaches to Economic Life*, Manchester University Press, Manchester
- WEBSTER D. (1994), *Home and Workplace in the Glasgow Conurbation*, Glasgow City Council, Glasgow.
-

**LIMITE DE LA VALEUR D'EXEMPLE DES POLITIQUES  
URBAINES BRITANNIQUES POUR UNE POLITIQUE  
DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN**

Michel CONAN



---

## AVERTISSEMENT

*En appui à la définition par la ville de Dunkerque, d'un programme local de lutte contre l'exclusion, et d'amélioration de l'habitat, Michel Conan, chercheur au CSTB, a été conduit à s'intéresser à l'expérience britannique, et en particulier au développement, dans ce pays, de la coopération entre secteur public et privé. Dans le texte qui suit, extrait d'une note pour la DAEI (« Limite de la valeur d'exemple des politiques urbaines britanniques pour une politique de développement social urbain »), il nous présente une évaluation de cette expérience. Il nous a semblé que cette analyse était tout à fait complémentaire de celle, plus descriptive, faite par Alan Mac Gregor, et c'est pourquoi nous le remercions d'avoir bien voulu accepter qu'il soit présenté dans 2001 Plus. Michel Conan nous met en garde sur la possibilité de transposer à la France des enseignements tirés de l'expérience britannique; dans le texte introductif de sa recherche, il explique lui-même les raisons qui limitent cette transposition : « **Les politiques d'urbanisation anglaises de la période récente offraient des exemples d'intervention qui étaient empiriquement complémentaires de celles qui étaient poursuivies avec un certain succès à Dunkerque. Il fallait néanmoins s'assurer qu'elles reposaient sur des principes théoriques compatibles si l'on ne voulait pas prendre le risque, insensé, d'introduire des hypothèses contradictoires au principe même de la prospective proposée. Or en dépit de la diversité des opérations expérimentales d'urbanisation donnant une large initiative aux acteurs privés en Grande Bretagne, dont nous avons connaissance, nous avons dû accepter l'idée qu'elles étaient toutes sous-tendues par les principes d'analyse des politiques économiques de l'Ecole des choix publics. Or ces principes s'opposent sur un point essentiel à la théorie des biens publics. Ces deux formes de théorie s'attachent, entre autres choses, à la coproduction des biens publics. Intuitivement une complémentarité semblait donc possible. Mais selon l'Ecole des choix publics la coproduction suppose un individu, acteur autonome, qu'elle laisse invariant et totalement indépendant de la collectivité où il agit, tandis que la théorie des biens publics considérant l'individu à la fois comme produit et comme acteur de la coproduction des biens publics s'attache centralement à comprendre les conditions de son devenir historique. L'Ecole des choix publics nie la pertinence de ce problème. Elle ne peut donc pas aider à y réfléchir. Elle ne peut qu'en occulter la conscience. Or, selon notre analyse, ce problème est absolument central dans les politiques de développement social, et il a jusqu'à présent été abordé avec une clarté particulière dans la conduite collective des politiques de l'habitat à Dunkerque. Il nous a semblé relever de notre responsabilité de contribuer à la clarification de cette conduite collective en en dégagant les principes et d'éviter surtout de brouiller par des débats théoriques ou par des discussions de situations étrangères inutiles la présentation d'une prospective que nous avons voulu rendre accessible aux acteurs eux-mêmes. »***

*Malgré cet avertissement, qui débouche logiquement, dans la note de Michel Conan, sur une analyse théorique comparative de l'école des choix publics et de la théorie de des biens publics, il nous semble néanmoins que des enseignements utiles peuvent être tiré de sa propre évaluation de l'expérience anglaise, présentée ci-après, en conclusion de ce numéro.*

---

Rien n'est plus pernicieux que l'idée de modèle national pour le visiteur qui cherche à comprendre les formes nouvelles de l'action collective dans un pays. Au nom de cette idée il s'attache à quelques formes d'action ou à quelques réalisations qui semblent caractériser deux ou trois opérations jugées exemplaires par ses informateurs et il passe à côté de la multiplicité des processus, le plus souvent engagés sur des voies qui ne se clarifient que progressivement, qui forment le tissu vivant des transformations de l'action collective et du rôle toujours en devenir des pouvoirs publics. Les formes d'organisation collective pour la régénération des quartiers en difficulté en Grande Bretagne ne font pas exception à cette règle. Elles sont très diverses à travers le pays et dans chaque ville, celles qui se sont avérées durables se sont développées lentement, par essais et erreurs. Leurs démarches ont suscité des réactions parmi les acteurs et les habitants concernés permettant de faire émerger des besoins qui ont servi à orienter les conditions de production de nouveaux services. Cela n'exclut évidemment pas que se dégagent des convictions fortes partagées par beaucoup de responsables ou d'observateurs dans les différents pays du Royaume Uni, mais elles ne forment pas un modèle, tout au contraire. Ils s'accordent en effet pour penser que :

- Les agglomérations et les régions où elles se trouvent connaissant des situations et des évolutions différentes doivent faire l'objet de solutions spécifiques adaptées à chaque cas.
- Chaque ville doit donner une ligne d'action qui définit le profil de l'avenir qu'elle cherche à valoriser.
- Chaque quartier dans une ville doit contribuer, par un partenariat avec la ville, à la définition de la part spécifique de cette ligne d'action qu'il remplit.

Les objectifs généraux fixés par ces lignes d'action peuvent être très voisins tant que les intentions exprimées sont d'un niveau de généralité imposant l'abstraction : éviter le déclin économique, améliorer les conditions de vie, de revenu et de travail des collectivités résidentielles, améliorer l'environnement physique et rééquilibrer les

populations, améliorer les services à la population, soutenir et créer des organisations de voisinage qui contribuent à la « régénération » des quartiers. Le langage des vœux pieux est presque intemporel ! Il suffit pourtant de s'arrêter un instant sur les formes d'organisation mises en place pour comprendre à quel point la réalité concrète est diverse. Elles comprennent des fonds de développement communautaire (community development trusts), des associations d'habitat, des fonds d'habitat (housing trusts), des organismes caritatifs ou confessionnels. Le vocabulaire anglais accorde une grande place à l'idée de « community » et d'« association d'habitat », il convient de comprendre l'échelle d'action des organisations dont nous parlons afin de ne pas y projeter des visions trop romantiques de l'action collective.

Prenons pour exemple la Queen's Cross Housing Association à Glasgow une « Community-based housing association and economic development company » qui a été mise en place en 1976. Elle compte 55 employés, a un chiffre d'affaire annuel de près de vingt-cinq millions de francs et gère environ 1500 logements, ainsi que 700 maisons pour le compte d'autres organismes ; elle a aussi construit 120 maisons en copropriété. De ce fait elle constitue le propriétaire de logements sociaux le plus important du quartier où elle opère. Un second exemple, emprunté à un lieu célèbre pour ses succès de politique de régénération urbaine permettra de se faire une idée de ce que peut être un fonds communautaire : il s'agit du Moss Side and Hulme Community Development Trust à Manchester. Il a été créé en 1989 et fonctionne à partir de subventions pour une grande partie de ses activités tout en poursuivant une politique destinée à assurer une totale autosuffisance financière à horizon de vingt ans grâce au développement de propriétés non-résidentielles, d'activités commerciales et de collectes de fonds. Elle compte à présent 13 employés et dispose d'un budget annuel de deux millions et demi de francs.

Dans une analyse consacrée à vingt organismes de régénération urbaine, Stephen Thake énumère un certain nombre de caractéristiques des objectifs d'action qu'ils poursuivent : la continuité de l'or-

---

ganisation, l'indépendance financière, la pluri-fonctionnalité (en pratique le refus de la spécialisation sectorielle si caractéristique des organisations du « Welfare State », l'implication dans un environnement économique large (au-delà des limites physiques du quartier), le soutien aux initiatives (soit en créant des agences indépendantes pour répondre à des problèmes particuliers, soit en fournissant les infrastructures nécessaires à l'action d'agences extérieures), le développement de l'esprit d'entreprise et le dégagement de profit, la formation de partenariat avec d'autres acteurs et des autorités locales, le contrôle par un comité compétent (destiné à contrôler l'inclination des dirigeants de ces organisations en direction de l'action sociale), la responsabilité vis à vis de toutes les parties prenantes (et en particulier des parties dont les intérêts divers sont liés aux actions de régénération). Le tableau 1 en annexe, donne une idée de l'importance très générale de ces diverses orientations pour l'ensemble de ces opérations de régénération.

La multiplicité des démarches et des formes d'organisation poursuivies est manifeste et les comptes-rendus des effets qui en sont donnés ne sont pas toujours dénués d'intentions idéologiques, difficiles à déceler pour l'observateur extérieur car elles s'abritent derrière des constats empiriques, le caractère incomplet des observations ou des effets ne lui étant souvent pas perceptible.

Keating<sup>1</sup> avait relevé en 1991 que l'émergence d'une puissance publique locale privatisée caractérisée par la limitation des modalités de contrôle démocratique, conjuguée à la modicité des règles imposant aux nouvelles institutions de s'ouvrir à de larges processus participatifs entraînait une nouvelle forme de clôture de la gouvernance des politiques urbaines. Ainsi les organismes de déve-

loppement Urbain (Urban Development Corporations (UDC) ne sont tenus par aucune obligation de publicité des actes de leurs conseils d'administration, ou d'ouverture au public comparable aux règles de publicité qui s'imposent aux collectivités locales. Norman Lewis a même décrit l'évolution des politiques de régénération urbaine comme une politique de destitution des gouvernements régionaux et urbains.<sup>2</sup> L'évolution des formes de la gouvernance urbaine en Grande Bretagne amène une domination d'une part croissante des investissements et des dépenses publiques par de tels organismes qui tendent à substituer au contrôle par l'opinion publique, le contrôle par des critères de rentabilité financière (value-for-money), au nom de ce que Barnekov appelait déjà en 1989 une mentalité de « l'équilibre comptable ».<sup>3</sup> Ceci ne doit pas être entendu comme l'effet d'une idéologie perverse ou comme une critique au plan des doctrines du libéralisme économique Tatchérien. Il s'agit de constats tout à fait prosaïques des effets d'une gouvernance qui suscite à la fois la fragmentation des pouvoirs publics et la compétition économique entre organismes quasi-publics comme mode de régulation globale. Ceci s'est accompagné, sans que l'on doive en être surpris, d'une diminution des efforts publics d'évaluation de ces nouvelles formes d'action, limités le plus souvent à des mesures d'indicateurs dont les définitions laissent planer de larges ambiguïtés sur la nature de ce qui est mesuré, rendant les comparaisons faciles en apparence et fallacieuses en réalité, et s'abstenant de tout effort d'analyse des mécanismes à l'oeuvre et de proposition d'explication des effets observés.<sup>4</sup> Imvie et Thomas ont montré, un peu plus tard, que ces tendances se doublaient d'une résistance croissante de ces organisations vis à vis de toute évaluation externe qui ne soit pas strictement respectueuse et dépendante du modèle technocratique qui gouverne leur propre ligne d'action.<sup>5</sup> La « City

---

<sup>1</sup> Keating (M), *Comparative urban politics*, Aldershot : Edward Elgar, 1991.

<sup>2</sup> Lewis (Norman), *Inner City Regeneration, The demise of regional and local government*, Open University Press, Buckingham, 1992.

<sup>3</sup> Barnekov (T), *Privatism and urban policy in Britain and the United States*, Oxford University Press, 1989.

<sup>4</sup> Colenutt (B) and Tansley (S) *Inner City regeneration, a local authority perspective, First year report on the urban development corporations*, Manchester center for local economic strategy, 1990.

<sup>5</sup> Imvie (Rob) and Thomas (Huw), *Changes in local governance and their implications for urban policy evaluation in « Seminar on urban policy evaluation » in Cardiff* (Economic and Social Council) Sept 1993.

---

Challenge Initiative » lancée en Mai 1991 par Michael Heseltine constitue sans doute le programme le plus important pour notre propos de prospective Dunkerquoise. En effet, il a été annoncé comme le prolongement d'une succession de politiques de régénération urbaine qui n'avaient pas trouvé rapidement les formes adéquates à un bon partenariat public/privé. Les initiatives en cause concernant la « préparation par les autorités locales de plans de redéveloppement de quartiers dont elles jugeaient qu'ils étaient essentiels pour la régénération urbaine, en partenariat avec le monde des affaires, les communautés de quartiers et les organismes bénévoles »<sup>6</sup>. Il s'agit donc du rôle d'organisateur du service public (« provision » en américain dans le langage de l'Ecole des choix publics). Ce programme réinstitue les collectivités locales dans un rôle politique mais il est profondément différent de celui qu'elles avaient exercé auparavant. Au lieu d'être à la fois organisateur et fournisseur d'une large part des services à la population, elles ne sont plus que facilitateurs (enablers) de processus de production pris en charge par des organisations d'économie privée à vocation d'intérêt collectif. Il s'agit peut-être d'un effort pour faire pénétrer la logique de la compétition économique au sein même des administrations locales tout autant que d'une reconnaissance de la nécessité, pour la continuité de l'initiative privée, de l'importance d'une collaboration entre investisseurs, élus et administrations municipales. Deux inconvénients majeurs semblent faire surface : le processus de compétition en suscitant des vainqueurs bénéficiaires d'un budget d'action crée des recalés, qui non seulement ne bénéficient pas d'aide mais voient leurs moyens d'intervention diminuer puisque ce programme est financé par réaffectation de l'ensemble des crédits publics (un jeu à somme nulle, voire négative) ; d'autre part le processus d'adjudication des aides publiques n'étant pas référé aux besoins plus ou moins pressants des populations défavorisées, certaines villes défavorisées risquent d'être le plus souvent perdantes et de s'enfoncer sans cesse davantage. (Il

semble à un certain nombre d'observateurs de ces actions que le souci du succès d'annonce a conduit à sélectionner des programmes d'action qui « présentaient bien » plutôt que des programmes d'urgence la mieux justifiée.

Ces constats tout à fait décourageants pour qui-conque voudrait s'inspirer de telles initiatives dans un autre pays n'excluent pas la possibilité de tirer des conclusions beaucoup plus favorables lorsque le point de vue adopté est plus proche de celui du gouvernement. Ainsi une évaluation publiée par le Ministère de l'Environnement (DE) aboutissait aux conclusions suivantes pour le programme de Subvention Urbaine (City Grant) :

City Grant est un instrument de développement urbain qui repose sur la capacité du secteur privé à identifier les possibilités d'intervention, à faire connaître ces possibilités à la puissance publique, et à négocier le niveau minimal d'assistance financière requise pour réaliser les objectifs de cette politique. Il présente les avantages suivants :

- Il est simple à mettre en oeuvre et il est désormais bien compris par la promotion privée ;
- Il est piloté par le secteur privé et seuls les sites et les bâtiments perçus par le secteur privé comme offrant un marché potentiel sont pris en compte ce qui maximise l'affectation des ressources publiques ;
- Il est économique à mettre en oeuvre ;
- Le secteur privé supporte les coûts des projets qui n'aboutissent pas ;
- Il est ouvert et transparent. Les possibilités de détournement sont très limitées ;
- Il s'est révélé fructueux dans un grand nombre de lieux et de types de projets, quelle que soit leur localisation ;
- La comparaison des coûts unitaires de création d'emploi d'autres formes d'action publique lui est favorable ;
- La même remarque s'applique à la production d'habitat.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Oatley (Nick) and Lambert (Christine), *Evaluating competitive urban policy : the City Challenge Initiative* », in Hambleton (Robin and Thomas (Huw), *Urban Policy evaluation Challenge and Change*, Paul Chapman Publishing, London 1995.

<sup>7</sup> Waterhouse (Prince) *Inner City Research Program, Evaluation of Urban Development Grant, Urban Regeneration Grant and City Grant*, Department of the environment, London, HMSO, 1993.



---

Cette évaluation, manifestement positive, admet par ailleurs un certain nombre de défaillance du programme, notamment des inégalités entre régions, la tendance à intervenir dans les quartiers profitables plutôt que dans les quartiers en détresse et enfin le manque de réponse adaptative aux causes profondes de la faible croissance locale ou régionale.

D'autres évaluations, portant par exemple sur les effets de la politique de réhabilitation du logement sont beaucoup plus critiques mettant fortement l'action sur l'inadéquation des moyens mis en oeuvre eu égard à la croissance rapide des besoins ou des problèmes à résoudre.<sup>8</sup> On peut conclure de cet examen des pratiques très variées et de la diversité des appréciations de leurs effets qu'une compréhension de leur éventuelle utilité pour réfléchir aux transformations des politiques de l'habitat en France ne peut pas s'appuyer sur la simple transposition de méthodes ou sur le démarquage de pratiques de gestion des fonds publics car rien ne justifierait une pareille démarche même dans une perspective platement utilitariste. On peut sans doute regretter que l'ensemble de ces démarches se présente comme une succession de mesures administratives et financières reformant des pratiques sans les justifier par une analyse théorique. Mais il n'est un secret pour personne que ces démarches ont été entreprises au nom d'une critique des formes de redistribution sociale instituées depuis le New Deal par le Welfare State.

Il est clair, comme on l'a vu plus haut, que la distinction entre allocation et production des services (provision versus production en américain) est au coeur de ces nouvelles politiques. On peut remarquer de même l'extrême importance de l'esprit d'entreprise, et du modèle de conduite de l'entrepreneur sur le marché qui est pris comme métaphore de toute régulation sociale. « *Au centre de toute organisation de régénération communautaire efficace se trouve un nouveau type de professionnel : l'entrepreneur social* » écrit Stephen Thake.<sup>9</sup> Et il poursuit : « *Il ou elle a la capacité de former des alliances spécifiques, adaptées aux projets à conduire et à diriger des organisations créatives sans cesse mobiles...* » On peut y voir un aboutissement de la conception de l'ingénierie sociale. Il se manifeste d'ailleurs dans des guides de la bonne pratique managériale qui montrent comment un sujet rationnel se met à l'écoute d'un « marché » et en tire les enseignements qui lui permettent de réussir.<sup>10</sup> En un mot tout système d'échanges peut être **représenté** par un mécanisme de marché, et la gestion rationnelle d'une action sur un marché est celle de l'entrepreneur calculant sa position pour triompher de la concurrence. Ces idées émanent d'une école de pensée, l'« Ecole des Choix Publics » dont les perspectives ne sont pas nécessairement compatibles avec les politiques de développement social telles qu'elles sont conçues à Dunkerque (et peut-être dans d'autres municipalités françaises)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Leather (Philipp) and Mackintosh (Sheila), *The future of housing renewal policy*, school for advanced urban studies, University of Bristol, 1994.

<sup>9</sup> Thake (Stephen), *Staying the course*, op. cit.

<sup>10</sup> Voir Marsh (Peter) and Fischer (M.), *Good intentions, developing partnership in social services*, Pub. community care and Joseph Rowntree Foundation, 1992, pp. 54-61.

<sup>11</sup> La deuxième partie de cet article (qui n'est pas reproduite ici) compare les hypothèses de « l'école des choix publics » et celles de la théorie des biens publics et conclut à l'incompatibilité entre les deux approches et donc à l'impossibilité de la transposition de l'expérience anglaise à la ville de Dunkerque. Les lecteurs qui désireraient prendre connaissance de l'intégralité du rapport pourront le trouver au centre de documentation sur l'urbanisme du ministère de l'Équipement.

# **ANNEXES**

- 1 - Caractéristiques des organisations  
de régénération communautaire**
- 2 - City challenge 1992**

---

## ANNEXE 1

	Continuité de l'organisation	Indépendance financière	Multi fonctionnalité	Implication dans l'économie au sens large	Soutien aux initiatives	Esprit d'entreprise et de projet	Partenariat local	Contrôle par	Responsabilité vis à vis des porteurs d'intérêts
Flax trust, Belfast	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●
Inner City Trust, Derry	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●
Bronlow Ltd, Craigavon	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Tayside Community Business Ltd, Dundee	●●	●●	●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Queen's Cross Housing Association, Glasgow	●●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Govan initiative, Glasgow	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Govan Workplace Ltd, Glasgow	●●●●	●●●●	●●	●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●
Drumchapel Opportunities, Glasgow	●	●	●●●	●●	●●●	●●●●	●●●	●	●●
Greater Easterhouse Development Co Ltd, Glasgow	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Ferguslie park CBH, Ltd, Paisley	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●	●●●●
Miles Platting Community Enterprise Ltd, Manchester	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Moss Side and Hulme CDT Ltd, Manchester	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Chapelton and harehills Entr. Ltd; Leeds	●●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●
Birmingham Settlement, Newtown, Birmingham	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●
St Paul's Community, Education project, Birmingham	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●
St Peter's Urban Village Trust Saltley, Birmingham	●●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●
Townebee Hall Settlement, London	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●
Community Links, Newham, London	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Coin Street Community builders Ltd, London	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●
Notting Hill Housing Trust, London	●●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●

- De première importance
- Une priorité
- Une source éventuelle de difficultés
- Reconnu

### *Caractéristiques des organisations de régénération communautaire*

Source : Thake (Stephen) *Staying the course, the role and structures of community regeneration organisations*, York Publishing Services Ltd, for the Joseph Rowntree Foundation, 1995.

## ANNEXE 2

### City Challenge 1992

#### Municipalités retenues

- |                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| 1. Barnsley               | 11. Lambeth        |
| 2. Birmingham             | 12. Leicester      |
| 3. Blackburn              | 13. Newham         |
| 4. Bolton                 | 14. North Tyneside |
| 5. Brent                  | 15. Sandwell       |
| 6. Derby                  | 16. Sefton         |
| 7. Hackney                | 17. Stockton       |
| 8. Hartlepool             | 18. Sanderland     |
| 9. Kensington and Chelsea | 19. Walsall        |
| 10. Kirklees              | 20. Wigan          |

#### Municipalités soumissionnaires rejetées

- |                            |                   |
|----------------------------|-------------------|
| 1. Bradford                | 18. Middlesbrough |
| 2. Bristol                 | 19. Newcastle     |
| 3. Burnley                 | 20. Nottingham    |
| 4. Coventry                | 21. Oldham        |
| 5. Doncaster               | 22. Plymouth      |
| 6. Dudley                  | 23. Preston       |
| 7. Gateshead               | 24. Rochdale      |
| 8. Greenwich               | 25. Rotherham     |
| 9. Halton                  | 26. St Helens     |
| 10. Hammersmith and Fulham | 27. Salford       |
| 11. Haringey               | 28. Sheffield     |
| 12. Hull                   | 29. S. Tyneside   |
| 13. Islington              | 30. Southwark     |
| 14. Knowsley               | 31. Tower Hamlets |
| 15. Langbaugh              | 32. Wandsworth    |
| 16. Leeds                  | 33. Wolverhampton |
| 17. Liverpool              | 34. The Wrekin    |

#### Municipalités non-soumissionnaires en 1992

1. Lewisham
2. Manchester
3. Wirral

Extrait de : Oatley (Nick) and Lambert (Christine), « *Evaluating competitive urban policy : the City Challenge Initiative* », in Hambleton and Thomas, *Urban Policy Evaluation*, op. Cit.

---

**Comité de lecture** : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (Chercheur), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

**Directeur de la publication** : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts** : Marie-José Roussel, tél. 01 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction** : Monique Cavagnara, DRAST-CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression** : Le Clavier. Achevé d'imprimer 4e trimestre 1997, Dépôt légal n° 717. ISSN 1268-8533.

---