

# Des “effets de quartier” à la politique de la ville

## Perspectives internationales

Aux États-Unis et en Europe occidentale, les recherches sur les “effets de quartier” sont en plein essor depuis le milieu des années 1990. Elles visent à montrer en quoi le fait d’habiter un quartier donné, favorisé ou défavorisé, détermine les comportements individuels. S’il est difficile aujourd’hui de distinguer, de façon précise, les effets attribuables au quartier et ceux liés à d’autres déterminants socio-économiques, ces travaux permettent de confirmer une intuition : habiter dans un quartier défavorisé engendre des difficultés sanitaires, scolaires ou professionnelles. Au-delà, ils permettent d’affiner l’analyse en intégrant le maximum de données observables (revenus, âge, diplôme, etc.). Ils montrent aussi que la diversification des liens

sociaux pourrait avoir un impact positif sur le bien-être et la mobilité économique, que le quartier soit favorisé ou non.

Cette note décrit les résultats connus à ce jour et présente, au vu de ces éléments, des pistes développées à l’étranger susceptibles de renouveler le débat français sur la politique de la ville. Elle révèle l’importance de combiner quatre leviers politiques : développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires ; améliorer l’environnement des quartiers défavorisés ; promouvoir la mobilité des personnes vers des quartiers plus favorisés ; placer les habitants en situation de codécision dans les opérations de rénovation urbaine. ■

### PROPOSITIONS

- 1 **Faciliter l’observation et l’évaluation de la mobilité sociale des habitants des quartiers défavorisés, qu’ils aient déménagé ou non :**
  - sur le modèle suédois (*GeoSweden, Statistics Sweden Louise Files*), constituer une base de données, actualisée annuellement, permettant de croiser de multiples variables (notamment la durée d’exposition au voisinage), dont l’accès serait facilité pour les chercheurs dans le respect des lois protégeant les données personnelles ;
  - engager des études de suivi de cohortes de ménages habitant dans des quartiers de la politique de la ville, avec un sous-groupe de ménages relogés dans le cadre d’opérations de rénovation urbaine.
- 2 **En complément des efforts de la collectivité pour développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires, expérimenter localement un programme de mobilité résidentielle. Piloté par l’État, il permettrait à des ménages précaires, résidant dans des quartiers de la politique de la ville, sélectionnés sur la base du volontariat, de déménager dans des logements choisis dans des quartiers plus favorisés.**
- 3 **Afin de développer les ressources des habitants des quartiers défavorisés, placer les habitants en situation de codécision dans les opérations de rénovation urbaine, à l’image du *New Deal for Communities* britannique.**

## LES ENJEUX

En quoi le fait d'habiter dans un quartier défavorisé, ou au contraire favorisé, affecte-t-il les comportements et les trajectoires individuels ? Ces effets dits "de quartier" sont-ils liés à la concentration de personnes partageant des caractéristiques communes ? À leur lieu de résidence (isolement spatial, stigmatisation, etc.) ? Aux évolutions sociales et structurelles extérieures au quartier ?

Aux États-Unis et dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les effets de quartier font l'objet de plus en plus d'investigations scientifiques, même si en France les travaux dans ce domaine sont encore rares. Dans l'ensemble de ces pays, c'est bien l'existence présumée d'effets de quartier qui engendre des politiques publiques ciblant des territoires défavorisés et visant à promouvoir la mixité sociale par des politiques de déségrégation urbaine. S'il existe un consensus politique sur la nécessité de réduire les concentrations de populations pauvres, la pertinence de ces stratégies fait toutefois l'objet de vives controverses dans la communauté scientifique<sup>(1)</sup>. Celles-ci portent notamment sur l'existence, ou non, d'un niveau optimal de brassage social susceptible de produire des effets positifs sur les trajectoires individuelles.

Au moment des réflexions sur l'opportunité d'un deuxième acte du programme national de rénovation urbaine<sup>(2)</sup>, quelles leçons tirer de ces recherches ? Quels sont les leviers d'action pour améliorer, au-delà du cadre de vie, la mobilité sociale et le bien-être des habitants des quartiers défavorisés ? Quels nouveaux compromis trouver entre soutien aux territoires et soutien aux personnes ?

## QUE DISENT LES RECHERCHES SUR LES EFFETS DE QUARTIER ?

### Qu'est-ce qu'un effet de quartier ?

On dit qu'il existe un "effet de quartier" lorsque le fait d'habiter un quartier donné induit un changement net dans les trajectoires des individus<sup>(3)</sup>. Ces effets peuvent être liés à l'influence des groupes sociaux (pairs, parents, professeurs, etc.)<sup>(4)</sup>, aux ressources du quartier (qualité des services locaux, accès à l'emploi, isolement spatial, réputation), ou encore à la perception que les individus ont de leur quartier (notamment par rapport à la délinquance)<sup>(5)</sup>. Ils peuvent être positifs ou négatifs avec, de façon assez intuitive, des effets "beaux quartiers" distincts des effets "quartiers défavorisés".

Les travaux sur les effets de quartier sont presque inexistantes en France, les chercheurs privilégiant l'analyse des déterminants socio-économiques par rapport aux facteurs spatiaux. On trouve, au contraire, une littérature scientifique très dense aux États-Unis, et en plein essor au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Suède et au Canada depuis la fin des années 1990.

Si certaines études traitent cette question sous un angle qualitatif, par l'analyse des interactions entre les individus et les groupes de pairs résidant sur un même territoire, il s'agit néanmoins, le plus souvent, d'enquêtes économétriques qui prennent en compte de multiples variables et étudient, "toutes choses égales par ailleurs", les effets de la concentration de la pauvreté en intégrant le maximum de caractéristiques observables chez les habitants des quartiers défavorisés : non seulement le site concerné et les comportements (niveau scolaire, problèmes observés à l'école, revenus du travail, recours à l'aide sociale à l'enfance, etc.), mais aussi des déterminants sociaux tels que l'âge, le genre, la catégorie socio-professionnelle, la taille de la famille, le revenu des parents, le niveau de diplôme, ou encore le statut d'actif ou d'inactif.

L'un des défis de la recherche est de distinguer les effets attribuables au quartier de ceux imputables aux autres déterminants socio-économiques.

### Les effets démontrés

Il est possible aujourd'hui de mettre en évidence des corrélations entre la composition socio-économique des quartiers et des comportements spécifiques. Tout l'enjeu des travaux à venir est désormais de déterminer les causes à l'origine de ces corrélations (effets de pairs, de stigmatisation, isolement

[1] Kirszbaum T. [2008], *Mixité sociale dans l'habitat*, Paris, La documentation française, p. 51 et sq. ; Monk S. et al. [2011], *Mixed Communities*, Literature Review, Social Research ; Bond L. et al. [2010], "Mixed messages about mixed tenures: Do reviews tell the real story?", *Housing Studies* [25]7, p. 1-26.

[2] Tendil M. [2011], "Le PNRU 2 en quête de modèle économique", *Localtis*, 12 octobre.

[3] Kintrea K. et Atkinson R. [2001], *Neighbourhoods and Social Exclusion: The Research and Policy Implications of Neighbourhood Effects*, Department of Urban Studies Discussion Paper, université de Glasgow.

[4] Wilson W.-J. [1987], *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press ; Crane J. [1991], "The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing", *The American Journal of Sociology*, 96(5), p. 1226-1259.

[5] Ellen I.-G. et Turner M.-A. [1997], "Does neighborhood matter? Assessing recent evidence", *Housing Policy Debate*, 8(4), p. 833-866 ; Friedrichs J., Galster G., Musterd S. [2003], "Neighborhood effects on social opportunities: The European and American research and policy context", *Housing Studies*, vol. 18, p. 797-806.

institutionnel, etc.). Pour l'essentiel, le traitement de la question concerne les quartiers pauvres, nettement plus rarement les "beaux quartiers".

#### ■ Concernant les performances scolaires

Les travaux mesurant l'impact du voisinage sur la réussite scolaire sont peu développés en France. On retiendra surtout deux études qui exploitent des données de l'enquête Emploi de l'INSEE : celle de D. Goux et É. Maurin, et celle de F. Sari et S. Issehnane<sup>(6)</sup>. Elles suggèrent qu'une partie non négligeable de l'échec scolaire pourrait s'expliquer par des effets de voisinage, au-delà des caractéristiques socio-économiques individuelles, l'échec et la pauvreté des uns entraînant l'insuccès des autres. Le lieu de résidence aurait des effets significatifs sur la probabilité d'obtenir un diplôme tel que le BEP, le bac ou un diplôme niveau bac+2. Le fait d'habiter dans un voisinage défavorable en termes de caractéristiques sociales augmenterait la probabilité d'abandonner ses études, de ne pas avoir de diplôme ou d'être en retard scolaire à 18 ans.

Ces enquêtes restent modestes au regard des travaux nord-américains qui confirment les analyses hexagonales. Ils montrent que les jeunes adultes ayant habité dans des quartiers pauvres pendant leur enfance auraient, toutes choses égales par ailleurs (notamment à genre, âge, niveau d'étude, catégorie socioprofessionnelle comparables), une plus faible probabilité d'être diplômés de l'université<sup>(7)</sup>. Aux États-Unis, certains tentent d'expliquer ces phénomènes par la présence, ou l'absence, dans le voisinage, d'adultes hautement qualifiés, susceptibles de présenter des modèles de réussite<sup>(8)</sup>. Ailleurs, en Suède, des études s'intéressant au poids de la variable ethnique sur les performances scolaires des immigrés semblent aussi aller dans ce sens. La réussite des enfants serait en partie corrélée à la taille et au nombre d'adultes diplômés (bac+3 et plus) de la communauté ethnique dans le voisinage ; cette corrélation serait particulièrement nette chez les personnes défavorisées, les enfants dont les parents sont peu éduqués, et les garçons, surtout lorsque l'enfant arrive dans le quartier avant l'âge de 7 ans<sup>(9)</sup>.

#### ■ Concernant les parcours professionnels

En France, les études montrent que, toutes choses égales par ailleurs, un habitant des quartiers de la politique de la ville aurait

moins de chance de trouver un emploi dans les 18 mois, une durée de chômage de 9,2 % supérieure à la moyenne, et entre 1,1 et 1,9 fois moins de chances d'avoir un emploi<sup>(10)</sup>.

Nombreux sont les travaux économétriques qui ont cherché à expliciter les effets de contexte sur les parcours professionnels, surtout aux États-Unis et en Europe occidentale<sup>(11)</sup>. Ils tendent à montrer que les adultes en difficulté sur le marché du travail ou touchant de faibles revenus pourraient voir leur situation économique se dégrader lorsque leur présence se prolonge dans des quartiers à forte représentation de populations à bas revenus. Il semblerait que les caractéristiques liées au revenu soient plus déterminantes que les autres paramètres considérés.

Certaines enquêtes longitudinales menées à partir de bases de données suédoises, actualisées annuellement (*GeoSweden, Statistics Sweden Louise Files*), permettent d'inscrire ces effets dans le temps et de mesurer l'impact de la durée d'exposition dans le quartier<sup>(12)</sup>. Ils montrent que les personnes ayant habité dans des quartiers pauvres pendant leur enfance auraient, toutes choses égales par ailleurs, une plus forte probabilité de percevoir de faibles revenus à l'âge adulte. Il semblerait que l'évolution des revenus soit principalement déterminée par la proportion dans le quartier des hommes appartenant aux trois premiers déciles et aux trois derniers déciles de revenu<sup>(13)</sup>. L'impact serait particulièrement net dans le cas d'une exposition à un quartier dans lequel plus de la moitié des hommes toucheraient de bas revenus, l'influence augmentant avec la durée et l'intensité de l'exposition. Des effets persisteraient même après quatre ans de vie loin du quartier, bien qu'ils s'estompent nettement avec le temps<sup>(14)</sup>.

#### ■ Concernant la délinquance

En dehors des États-Unis, ce champ est très peu exploré, mis à part quelques travaux écossais<sup>(15)</sup> s'appuyant principalement sur des sources nord-américaines. Ces travaux établissent une corrélation entre le fait d'habiter un quartier et la délinquance, sans pour autant clairement identifier les liens de cause à effet entre les deux : l'exposition à des pairs violents ? La perception que les habitants ont de leur quartier ? La capacité à en sortir ? Tout d'abord, aucune étude ne permet d'établir un lien entre la délinquance et la capacité à quitter, ou non, le quartier. Toutefois, de nombreux travaux, sociologiques et épidémiologiques,



- [6] Goux D. et Maurin É. (2005), "Composition sociale du voisinage et échec scolaire. Une évaluation sur données françaises", *Revue économique*, vol. 56, n° 2, mars, p. 349-362 ; Sari F. et Issehnane S. (2009), "Effets contextuels et effets de pairs : quelles conséquences sur la réussite scolaire ?", *Emploi et protection sociale*, Actes des 29<sup>e</sup> journées de l'Association d'économie sociale, Paris, L'Harmattan.
- [7] Galster G. et al. (2007), "The influence of neighborhood poverty during childhood on fertility, education and earnings outcomes", *Housing Studies*, 22(5), p. 723-752.
- [8] Brooks-Gunn J. et al. (éd.) (1997), *Neighborhood Poverty. Volume 1: Context and Consequences for Children, Volume 2: Policy Implications in Studying Neighborhoods*, New York, Russel Sage Foundation.
- [9] Aslund O. et al. (2011), "Peers, neighborhoods, and immigrant student achievement: Evidence from a placement policy", *American Economic Journal*, p. 67-95.
- [10] Observatoire national des zones urbaines sensibles (2010), *Rapport 2010*, Paris, Les éditions du CIV, p. 129.
- [11] O'Regan K. et Quigley J. (1996), "Spatial effects upon employment outcomes", *New England Economic Review*, p. 41-64 ; Musterd S. et Andersson R. (2006), "Employment, social mobility and neighborhood effects", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), p. 120-140 ; Musterd S., Galster G. et Andersson R. (2011), *Temporal Dimensions and the Measurement of Neighborhood Effects*, Paper presented on the RC21 Conference "The Struggle to Belong".
- [12] Galster G. et al. (2007), *op. cit.*
- [13] Andersson R. et al. (2009), "What mix matters? Exploring the relationships between individuals' incomes and different measures of their neighborhood context", in Blasius J. et al. (éd.), *Quantifying Neighbourhood Effects*, Londres, Routledge.
- [14] Musterd S., Galster G. et Andersson R. (2011), *op. cit.*
- [15] McVie S. et Norris P. (2006), *The Effect of Neighbourhoods on Adolescent Property Offending*, Edingburgh Study of Youth Transitions and Crime.

révèlent que la perception que les gens ont de leur quartier pourrait avoir une influence sur leur qualité de vie et leurs comportements<sup>(16)</sup>. Les enquêtes épidémiologiques établissent que cette perception pourrait conduire à des émotions négatives, telles que la honte et la perte de confiance en soi, et engendrer des problèmes de santé mentale et une moindre participation à la vie de la collectivité<sup>(17)</sup>.

Enfin, des enquêtes statistiques nord-américaines, développées depuis la fin des années 1990, ont établi une corrélation entre la délinquance et l'exposition à des pairs violents, à partir d'enquêtes sur la violence "auto-déclarée", de données sur les liens sociaux et de données officielles. Pour autant, ni la forme de cette corrélation<sup>(18)</sup> ni les facteurs pouvant l'expliquer ou la moduler (l'âge, le genre, les pairs, la perception des risques, etc.) n'ont été déterminés de façon robuste.

#### ■ Concernant le bien-être

Pour l'essentiel, les travaux sur les effets de quartiers appréhendent le quartier pauvre et ses effets sous le seul registre du handicap. Plus rares, les études centrées sur les liens sociaux montrent que le quartier pourrait constituer une ressource pour les individus, que le voisinage soit favorisé ou non. À cet égard, elles révèlent à quel point les relations sociales développées dans le quartier peuvent déterminer le bien-être des habitants et la réussite de leur insertion socio-économique. Celle-ci suppose en effet la construction de liens diversifiés : d'une part, des liens forts noués avec des personnes susceptibles d'assurer un soutien durant les périodes difficiles<sup>(19)</sup> ; d'autre part, des liens plus superficiels, développés en dehors du cercle immédiat des proches, permettant d'accéder à des sources d'information et des contacts complémentaires, utiles pour l'accès à l'emploi ou l'orientation des parcours scolaires. Ce type de relations peut être tissé avec des personnes particulièrement investies dans la vie collective du quartier ou des acteurs institutionnels<sup>(20)</sup>. Ainsi, il semblerait que ce soit la diversité des liens développés à l'échelle du voisinage qui crée chez les résidents une sensation de bien-être et de sécurité, voire un sentiment d'appartenance, et favorise la mobilité économique ascendante, notamment chez les personnes immigrées, les femmes à faible revenu et les personnes marginalisées très centrées sur leur voisinage immédiat<sup>(21)</sup>. Dès lors, les politiques publiques ne sauraient ignorer cette dimension, avec toute la réserve qui s'impose lorsque l'on touche au domaine de la vie privée.

#### ♥ Les enquêtes sur les effets "beaux quartiers"

Rares sont les enquêtes s'intéressant aux comportements pouvant être engendrés par le contact avec un voisinage favorisé. On retiendra principalement :

**Aux États-Unis**, les évaluations des programmes de mobilité résidentielle qui comparent les trajectoires de ménages pauvres habitant dans des quartiers pauvres, sélectionnés de manière aléatoire pour déménager dans des quartiers plus aisés, et suggèrent que le voisinage pourrait certes avoir une influence sur la santé mentale et les comportements délinquants, mais finalement très peu d'effets sur l'évolution des revenus ou la scolarité, du moins en l'absence d'un accompagnement individualisé des familles (voir plus loin "Que peut-on attendre des politiques visant la mobilité des personnes ?").

**Au Canada**, les travaux de P. Oreopoulos comparant l'insertion professionnelle de personnes ayant grandi, à Toronto, dans des ensembles de logements publics de taille variable et situés dans des quartiers dissemblables sur le plan des revenus des ménages montrent peu de différences entre les divers voisinages, du moins pas assez pour conclure à l'existence d'effets "beaux quartiers". Quant à l'étude de C. Hertzman portant sur le niveau de développement des enfants à Vancouver, elle révèle que les enfants de familles monoparentales à bas revenu, dont les adultes ont été peu scolarisés, présentent moins souvent un faible niveau de développement lorsqu'ils sont élevés dans des quartiers favorisés que lorsqu'ils le sont dans des quartiers pauvres. Un effet de quartier semble donc mis en évidence, sans pour autant que soient clairement identifiés les facteurs explicatifs<sup>(22)</sup>.

Enfin, **en France**, les enquêtes de M. Pinçon et M. Pinçon-Charlot<sup>(23)</sup> qui éclairent les stratégies résidentielles et les modes de vie des résidents des "beaux quartiers" de Paris et de la région parisienne. En croisant les statistiques disponibles (recensements, *Who's who*, bottin mondain, etc.) et des entretiens réalisés auprès de familles fortunées et d'informateurs privilégiés, ces analyses démontrent l'influence sur les trajectoires individuelles de l'"entre-soi" et des liens sociaux qui peuvent être développés dans les milieux aisés.



[16] Bannister J. et Fyfe N. (2001), "Fear and the city", *Urban Studies*, 38(5), p. 807-813; Drukker M. et al. (2003), "Children's health-related quality of life, neighbourhood socio-economic deprivation and social capital", *Social Science and Medicine*, 57 (5), p. 825-841.

[17] Lynch, J. (2000), "Income inequality and health: Expanding the debate", *Social Science and Medicine*, vol. 51, p. 1001-1005.

[18] Thaxton S. et al. (2004), "The nonlinear effects of parental and teacher attachment on delinquency: Disentangling strain from social control explanations", *Justice Quarterly*, vol. 21, p. 763-791; Zimmerman G.-M. et al. (2011), "Neighborhood context and nonlinear peer effects on adolescent violent crime", *Criminology*, 49(3).

[19] Cattell V. (2001) "Poor people, poor places and poor health: The mediating role of social networks and social capital", *Social Science and Medicine*, vol. 52, p. 1501-1516.

[20] Rose D. et Séguin A.-M. (2007), "Les débats sur les effets de quartier : que nous apprennent les approches centrées sur les réseaux sociaux et le capital social ?", in Authier J.-Y. et al. (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, p. 221.

[21] Dominguez S. et Watkins C. (2003), "Creating networks for survival and mobility: Social capital among african-american and latin-american low income mothers", *Social Problems*, 50(1), p. 111-135; Henning C. et Österström S. (2004), *Housing and Care in the Local Context*, Cambridge.

[22] Oreopoulos P. (2002), "The long-run consequences of living in a poor neighborhood", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, 2003, p. 1533-1575 ; Hertzman C. et al. (2002), *Early Development in Vancouver: Report of the Community Asset Mapping Project*, The University of British Columbia.

[23] Pinçon M. et Pinçon-Charlot M. (1989), *Dans les beaux quartiers*, Paris, Seuil.



## Quels obstacles méthodologiques s'agit-il de lever ?

Les enquêtes sur les effets de quartier font l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci portent sur la difficulté à distinguer les effets du quartier de ceux liés à d'autres paramètres ; sur l'échelle d'analyse ; sur la dimension temporelle ; enfin sur leur incapacité à identifier les causalités à l'origine des corrélations révélées<sup>(24)</sup>.

► **Le premier problème vient de la difficulté à séparer les effets du quartier de ceux de groupes intermédiaires entre l'individu et le quartier, comme l'école, le réseau de connaissances, la famille.** Ils sont d'autant plus complexes à isoler que certains facteurs explicatifs sont difficilement observables. Pour mieux démêler les effets de ces niveaux intermédiaires entre l'individu et le quartier, il conviendrait de disposer d'analyses statistiques permettant d'inclure les variables individuelles ainsi que plusieurs autres niveaux d'agrégation (familles, quartiers environnants, entreprises, professeurs, etc.)<sup>(25)</sup>.

► **Le deuxième problème tient à l'échelle d'analyse** car, pour pouvoir déterminer un effet de quartier, il est nécessaire de préciser l'échelon considéré et de disposer, au préalable, de données statistiques à ce niveau. Or, dans les diverses études scientifiques, il n'existe pas de consensus sur la définition d'un quartier<sup>(26)</sup>. L'échelle retenue dans les recherches est d'ailleurs essentiellement guidée par les données statistiques disponibles (zonages géographiques de nature administrative, découpages statistiques). Ces échelles sont rarement complètement satisfaisantes, d'abord parce que la définition statistique d'un quartier ne correspond pas toujours à l'espace vécu d'un individu, ensuite parce qu'il manque souvent des données pour caractériser les nombreux autres espaces de socialisation, en dehors du quartier où il réside<sup>(27)</sup>.

► **La troisième limite renvoie à la dimension temporelle.** Il existe en effet encore peu d'enquêtes statistiques tenant compte de la durée d'exposition au voisinage. Cette carence est parfois liée à l'absence de données longitudinales. En dehors des bases de données suédoises (*GeoSweden, Statistics Sweden Louise Files*), l'accès aux informations apparaît en effet difficile. Pourtant, à la suite des quelques études existantes, la prise en compte de la dimension temporelle apparaît déterminante dans la compréhension des effets de voisinage<sup>(28)</sup>.

► **Enfin, au-delà de relations statistiques entre la composition socio-économique des quartiers et des trajectoires individuelles, ces études ne parviennent pas à objectiver claire-**

**ment les raisons de ces corrélations.** Aucune d'entre elles ne permet de quantifier jusqu'à quel point les conditions physiques et institutionnelles du quartier, les effets de stigmatisation, ou les interactions sociales, peuvent affecter les parcours des résidents. Aucune d'entre elles n'identifie précisément des modèles de rôles sociaux qui pourraient être proposés par les adultes. Elles ne permettent pas non plus de déterminer, et de qualifier, des seuils à partir desquels des externalités positives, ou au contraire négatives, sont produites<sup>(29)</sup>.

Malgré leurs limites, ces recherches corroborent une intuition : le fait d'habiter dans un quartier pauvre aurait, toutes choses égales par ailleurs, un impact négatif sur la mobilité sociale. Elles montrent aussi que la diversification des liens sociaux, en dehors du cercle immédiat des proches, pourrait avoir un impact positif sur le bien-être, que les familles habitent, ou non, dans un quartier pauvre. Quel regard ces résultats nous invitent-ils à poser sur les politiques publiques menées, en France et à l'étranger ?

## COMMENT ENRAYER LES EFFETS DE QUARTIER NÉGATIFS ?

Face à la paupérisation des grands ensembles d'habitat social et aux effets de voisinage qui y seraient liés, les politiques publiques ont principalement misé sur la lutte contre la concentration de la pauvreté. C'est du moins ce que révèle la répartition des moyens mobilisés aux États-Unis et en Europe, notamment en France, en Suède et aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Finlande.

Ces politiques de déconcentration de la pauvreté sont fondées sur l'idée que la mixité sociale pourrait engendrer une élévation du capital culturel, économique et social des ménages défavorisés ; améliorer, grâce à l'augmentation des ressources fiscales, l'offre locale de services ; induire une plus grande capacité collective à réguler les comportements délinquants ; et *in fine* réduire les effets de stigmatisation<sup>(30)</sup>. De façon schématique, ces politiques renvoient à plusieurs options<sup>(31)</sup> :

- le traitement des lieux (*place-based policies*), par un apport de ressources faisant contrepoids à l'appauvrissement des quartiers ;
- le soutien aux personnes (*people-based policies*), visant à orienter, de façon positive, les trajectoires des habitants des quartiers (en termes d'emploi, d'école et de logement) ;
- une troisième voie consiste à promouvoir les ressources des habitants sur place (*people/place-based policies*), en prenant



[24] Marpsat M. (1999), "La modélisation des « effets de quartier » aux États-Unis. Une revue des travaux récents", *Population*, p. 303-330.

[25] Loriaux M. (1989), "L'analyse contextuelle : renouveau théorique ou impasse méthodologique", in Duchêne J. et al. (dir.), *L'explication en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Chiacco, p. 333-368.

[26] Robitaille E. (2006), "La part de la géographie dans la recherche sur les effets de quartier", *Cahiers de géographie du Québec*, 50 (141), p. 406.

[27] Andersson R. et Musterd S. (2010), "What scale matters? Exploring the relationships between individuals' social position, neighborhood context and the scale of neighborhood", *Geografiska Annaler B*, vol. 92, p. 23-43.

[28] Vallet L.-A. (2005), "La mesure des effets de quartier/voisinage", *Revue économique*, vol. 56, n° 2, p. 367.

[29] Galster G. (2007), "Should policymakers strive for neighborhood social mix? An analysis of the western european evidence base", *Housing Studies*, n° 4, p. 540.

[30] Lupton R. (2003), "Neighborhood Effects": *Can we Measure Them and Does it Matter?*, CASE paper 73, Londres, LSE ; Kearns A.-L. et Mason P. (2007), "Mixed tenure communities and neighbourhood quality", *Housing Studies*, 22 (5), p. 661-691.

[31] Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

appui sur leur potentiel d'engagement collectif et en favorisant le développement des classes moyennes et leur fidélisation au quartier.

## Que peut-on attendre des politiques ciblant les lieux ?

### ■ La politique de la ville en France

La politique de la ville oscille en France entre un ciblage des habitants ou de l'habitat mais, à l'évidence, l'accent est largement mis sur le soutien aux lieux, avec une insistance sur la nature territoriale de la question sociale, surtout depuis la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2003. En témoignent les appellations de ses programmes successifs (Développement social des quartiers, Grands projets de ville, Programme national de rénovation urbaine [PNRU]) et le découpage des quartiers composant la géographie prioritaire (zones d'éducation prioritaire, zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines).

► D'un côté, cette politique vise à compenser les conséquences territoriales de la concentration de la pauvreté (déqualification des services, diminution des possibilités d'emploi) en affectant des ressources spécifiques aux territoires de la géographie prioritaire, dans une logique de "discrimination positive territoriale"<sup>(32)</sup>, visant à donner plus aux territoires qui ont moins.

Dans le champ de l'éducation par exemple, cette logique s'est traduite par des programmes ciblant des établissements scolaires, et de façon indirecte leurs élèves : ceux situés en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zones d'éducation prioritaires (ZEP), auxquels se sont substitués les écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ECLAIR) et les réseaux de réussite scolaire (RRS). C'est bien l'esprit du "busing"<sup>(33)</sup> et des mesures liées à l'excellence du plan Espoir banlieues lancé en 2008 (internats et tutorats dits "cordées de la réussite"). Depuis 2011, c'est aussi l'esprit des programmes de réussite éducative menés dans les ECLAIR et les RRS qui tendent à promouvoir les innovations en matière de pédagogie pour mieux répondre aux besoins des élèves, individualiser leur suivi, et améliorer ainsi leurs performances scolaires.

De même, dans le champ de l'emploi, la discrimination positive territoriale tend à accorder des allègements fiscaux aux entreprises qui s'implantent dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de redynamisation urbaine (ZRU), créées en 1996<sup>(34)</sup>, en contrepartie desquels elles doivent effectuer au moins un tiers de leurs nouvelles embauches parmi les résidents de la zone franche.

► D'un autre côté, la politique de la ville menée en France tend, pour l'essentiel des moyens mobilisés, à réduire les concentrations de pauvreté en changeant profondément la physionomie des quartiers, par la diversification des statuts d'occupation et le développement d'une offre de logements destinée aux classes moyennes. C'est bien dans cette perspective que s'inscrit le Programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 qui mobilise des moyens financiers jusque-là inégalés dans la politique de la ville. À son terme, au 1<sup>er</sup> juin 2011, on comptait en effet 395 projets, portant sur la réhabilitation de 292 900 logements sociaux, la démolition de 130 780 logements et la construction de 125 040 logements, ainsi que le financement d'équipements, pour un coût total de 40 milliards d'euros<sup>(35)</sup>.

Au regard du bien-être et de la mobilité sociale, les bénéfices de ces programmes ciblés ne sont toutefois pas toujours faciles à quantifier :

- en ce qui concerne l'école, la politique de la ville a permis de développer des formes inédites d'aide personnalisée et d'initiatives locales. De plus, le rapport du nombre d'élèves par enseignant est toujours plus favorable dans les établissements en ZUS qu'ailleurs. Le Conseil économique, social et environnemental estime toutefois que certains établissements relevant de l'éducation prioritaire seraient moins bien traités que d'autres qui n'y seraient pas éligibles si l'on convertissait les dotations en postes en euros. Au-delà des moyens financiers, les données manquent pour pouvoir établir les effets de la politique d'éducation prioritaire sur les performances scolaires de façon probante. À cet égard, la Cour des comptes insiste sur l'absence d'évaluation globale de la politique d'éducation prioritaire<sup>(36)</sup> ;

- en ce qui concerne l'emploi, les résidents des ZUS bénéficient plus fréquemment, à profil équivalent, de contrats aidés dans le secteur non marchand ; l'accès aux contrats du secteur marchand est toutefois légèrement plus faible. Quant aux ZFU et aux ZRU, elles n'ont pas atteint les effets d'entraînement qui auraient pu être escomptés au regard des moyens mobilisés. Ces activités économiques semblent avoir relativement peu concerné la population sur place, principalement en raison du faible niveau de formation des habitants et de l'enclavement de ces quartiers<sup>(37)</sup>.

### Le PNRU favorise-t-il des parcours socio-résidentiels ascendants ?

Selon le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU :  
- "les ménages qui profitent le plus du relogement sont plutôt des ménages plus aisés et plus petits que la moyenne des ménages des ZUS. Ils disposent de

[32] Kirszbaum T. (2004), "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *Pouvoirs*, novembre, p. 101-118.

[33] Expérience menée dans 50 quartiers en rénovation urbaine visant à déplacer des classes situées dans une école peu mixte dans un établissement scolaire de la même commune, sur la base du volontariat du maire, des enseignants et des parents des élèves concernés.

[34] Par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

[35] Conseil économique, social et environnemental (2011a), *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Les éditions du Journal officiel, p. 4.

[36] ONZUS (2011), *Rapport 2011*, Paris, p. 10 ; Conseil économique, social et environnement (2011b), *Les inégalités à l'école*, Les éditions du Journal officiel, p. 16 ; Cour des comptes (2009), *L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles*.

[37] ONZUS (2011), *op. cit.*, p. 9 ; Kirszbaum T. et Epstein R. (2010), *Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville*, rapport remis à l'Assemblée nationale ; Boisson M. (2010), "Des ghettos français ? Abus de langage ou réalité ?", *La note d'analyse*, n° 178, juin.

ressources financières et relationnelles pour parvenir à une trajectoire ascendante de logement : acquérir un logement neuf, plus grand, sortir du parc social, s'installer dans un autre quartier ;

- les ménages plus pauvres et plus fragiles – notamment les grandes familles d'origine immigrée – sont moins mobiles du fait de leurs faibles ressources et de l'inadéquation entre les types de logements démolis et les reconstructions. Ils ont pour la plupart été relogés sur site ou dans des quartiers similaires, sans véritables opportunités d'évolution ;  
- dans la majorité des cas, le relogement ne semble pas avoir apporté des changements significatifs dans les conditions sociorésidentielles des habitants<sup>[38]</sup>.

Enfin, en ce qui concerne le PNRU, il a clairement permis d'accélérer la réhabilitation des quartiers dégradés et d'améliorer le cadre de vie collectif des habitants. Un sondage de l'institut CSA réalisé en 2011 a même mis en évidence l'adhésion des populations bénéficiaires du PNRU et de leurs voisins<sup>[39]</sup>. Pour ces raisons, la plupart des acteurs concernés souhaitent qu'il soit prolongé. Les analyses du Conseil économique, social et environnemental et du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU n'en convergent pas moins sur la nécessité d'améliorer, voire de réorienter, ce programme. Compte tenu des difficultés rencontrées pour évaluer le bilan en termes de bien-être et de mobilité sociale des ménages, il conviendrait de se doter des moyens d'objectiver ces dimensions et de mesurer l'impact de la durée d'exposition au voisinage<sup>[40]</sup>. Dans cette perspective, il pourrait être utile de constituer une base de données, actualisée annuellement, permettant de prendre en compte de multiples variables sur le modèle suédois (*GeoSweden, Statistics Sweden Louise Files*), et de lancer des études pluriannuelles de suivi de cohortes de ménages résidant dans des quartiers de la politique de la ville, à l'image de l'enquête "Panel politique de la ville" lancée en 2011 par le secrétariat général du comité interministériel des villes<sup>[41]</sup>.

## PROPOSITION 1

**Faciliter l'observation et l'évaluation de la mobilité sociale des habitants des quartiers défavorisés, qu'ils aient déménagé ou non :**

- sur le modèle suédois (*GeoSweden, Statistics Sweden Louise Files*), constituer une base de données longitudinales, actualisée annuellement, permettant de croiser de multiples variables [notamment la durée d'exposition au voisinage], dont l'accès serait facilité

pour les chercheurs dans le respect des lois protégeant les données personnelles ;

- engager des études de suivi de cohortes de ménages habitant dans des quartiers de la politique de la ville, avec un sous-groupe de ménages relogés dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine.

Dans l'attente de ces indicateurs, les réflexions françaises sur les politiques de soutien aux territoires invitent à s'intéresser aux dispositifs développés à l'étranger. Qu'en est-il lorsque le traitement des quartiers est couplé à des programmes de mobilité des personnes ?

### ■ Le programme *Hope VI* aux États-Unis

Lancé en 1992 aux États-Unis, le programme *Hope VI (Housing Opportunity for People Everywhere)* présente de nombreuses similitudes avec le PNRU français par ses justifications, ses instruments, l'accent mis sur les démolitions de logements publics, ou encore les moyens mobilisés. À la différence du PNRU, cette stratégie combinait une logique de traitement des lieux et de mobilité des personnes bien que, au fur et à mesure de la mise en œuvre, on ait surtout insisté sur le soutien aux territoires :

- traitement des lieux : démolition/réhabilitation du *Public Housing* dégradé et reconstitution d'une offre diversifiée ;

- soutien aux personnes : distribution de certificats (*Section 8 vouchers*) aux populations pauvres concernées par la démolition pour les aider à louer un logement privé, les autorités locales payant la différence entre 30 % du revenu du ménage et le montant d'un "loyer équitable" calculé dans chaque agglomération<sup>[42]</sup>.

Ainsi, l'accent fut rapidement mis sur les démolitions et l'amélioration de l'image des quartiers concernés. Dès 1996, un objectif de 100 000 logements à détruire a d'ailleurs été fixé, le nombre de démolitions réalisées chaque année devenant l'un des indicateurs de performance du ministère du Logement. Entre 1993 et 2007, au terme du programme, *Hope VI* avait coûté 6,5 milliards de dollars de crédits fédéraux (près du triple si l'on ajoute d'autres sources de financement), répartis entre 247 sites ; l'objectif de démolitions avait été non seulement atteint mais dépassé, avec 96 500 logements démolis et remplacés par 110 000 logements mixtes, développés à la fois par le *Public Housing* et des sociétés privées.

À la lumière des évaluations disponibles, le traitement des lieux aurait permis d'améliorer l'image du quartier et d'attirer, dans certains sites, des habitants ayant des revenus plus élevés. Le taux de pauvreté serait passé de 46 % à 20 % en moyenne,

[38] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2010], *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Paris, La Documentation française.

[39] *Satisfaction à l'égard des programmes de rénovation urbaine*, CSA/ANRU, juin 2011. Parmi ses limites : la taille de l'échantillon et le fait que le point de vue des ménages ayant pu quitter les quartiers n'ait pas été recueilli.

[40] Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine [2011], *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française ; Conseil économique, social et environnemental [2011a], *op. cit.*, p. 9. Lelevrier C. [2008], *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, PUCA / DIV / DREIF ; Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], *op. cit.*

[41] Enquête par panel réalisée à la demande de l'Observatoire national des ZUS sur un échantillon de ménages résidant en ZUS, in ONZUS [2011], *op. cit.*, p. 2.

[42] Kirszbaum T. [2008], *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF ; Cosme C. (à paraître), *Politique de la ville. L'expérience américaine*, Paris, Centre d'analyse stratégique.

la criminalité serait en forte baisse, et la valeur du patrimoine immobilier aurait évolué deux fois plus vite qu'ailleurs. Néanmoins, **les résultats apparaissent plus partagés au regard de la mobilité sociale des habitants originels**. Un certain nombre d'experts considèrent en effet qu'une partie non négligeable des habitants initiaux n'auraient pas vu leur situation s'améliorer. Des études ont même montré que le déménagement pouvait conduire à des conditions de logement plus précaires, ou s'accompagner d'une rupture des liens sociaux préexistants pour les nouveaux arrivants dans des quartiers non pauvres. En outre, aucun effet positif sur l'emploi ou le revenu des ménages concernés n'aurait été démontré, l'emploi restant hors de portée pour la moitié des anciens résidents des sites concernés<sup>(43)</sup>.

Ainsi, *Hope VI* s'est surtout focalisé sur le traitement des territoires, et moins sur la qualité des relogements et la promotion sociale des habitants concernés par la démolition, ce qui nous invite à examiner les programmes plus aboutis au regard de la mobilité des personnes.

### **Que peut-on attendre des politiques visant la mobilité des personnes ?**

En France, certaines politiques cherchent à mieux répartir le logement social et leurs habitants entre les territoires, en imposant un pourcentage minimum de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes situées dans des agglomérations de plus de 350 000 habitants, à l'image de la loi d'orientation pour la ville de 1991 puis de la loi de solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000. Si ces efforts doivent être poursuivis pour promouvoir une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires, force est de constater que, dans l'hexagone, la mobilité résidentielle est seulement encouragée par la construction locative sociale, à la différence des nombreux programmes développés aux États-Unis qui associent cette dimension à un soutien direct au déménagement des personnes<sup>(44)</sup>.

#### ■ Les programmes de mobilité précurseurs

Les États-Unis ont développé des programmes de mobilité résidentielle, locaux puis fédéraux, depuis plus de trente ans (*Section 8*, *Gautreaux* et *Moving to Opportunity*)<sup>(45)</sup>. Il s'agit d'un des rares pays à s'être engagé dans cette voie. Dans tous les cas, l'objectif est de faciliter le déménagement de ménages résidant dans des quartiers défavorisés vers des quartiers plus aisés grâce à l'attribution, par le gouvernement local ou fédéral, d'un

certificat (*voucher*) permettant de couvrir une partie des charges locatives.

Pionnier, le programme fédéral *Section 8*, institué en 1974, a concerné plus de 2 millions de ménages à faibles ressources, auxquels était accordé un *voucher* en fonction de critères socio-économiques (programme sur lequel s'est appuyé *Hope VI* [voir plus haut "Le programme *Hope VI* aux États-Unis"]).

Plus tard, le programme *Gautreaux*, développé à Chicago de 1988 à 1992, concerne 7 000 ménages volontaires, tirés au sort parmi un ensemble de familles noires locataires, ou en attente d'un logement social, appelées à déménager dans des quartiers comprenant moins de 30 % de Noirs<sup>(46)</sup>.

Puis le programme fédéral *Moving to Opportunity* (MTO), lancé en 1994 dans 5 grandes villes (Baltimore, Chicago, Boston, New York et Los Angeles), fonctionne sur le même principe en se centrant cette fois sur un critère non pas ethnique, mais socio-économique. 4 600 familles volontaires, pauvres, habitant des quartiers défavorisés<sup>(47)</sup>, et choisies de manière aléatoire, eurent la possibilité de déménager vers des quartiers dont le taux de pauvreté était inférieur à 10 %.

Ces programmes de mobilité résidentielle recouvrent diverses formes : locaux (*Gautreaux*) ou fédéraux (*Section 8*, *Moving to Opportunity*), avec des déménagements contraints (*Hope VI*) ou volontaires (*Gautreaux* et *Moving to Opportunity*), et des résultats contrastés selon les situations locales, mais globalement mitigés. Au regard des évaluations disponibles, il semblerait que les quartiers de destination soient certes un peu plus aisés, mais dans l'ensemble défavorisés<sup>(48)</sup>. **Les seuls effets positifs observés porteraient sur l'état de santé des enfants et des femmes adultes, et sur le taux de criminalité des jeunes femmes**. En revanche, il n'y aurait presque aucune différence observée en ce qui concerne l'évolution des revenus, les performances scolaires, le chômage ou le recours à l'assistance sociale. **Il pourrait même y avoir une augmentation, à moyen terme, des comportements délinquants et des arrestations pour crime contre la propriété chez les jeunes hommes**<sup>(49)</sup>. En outre, les évaluations plus qualitatives révèlent des **difficultés d'insertion dans le nouveau quartier**. Des phénomènes de discrimination auraient parfois rendus difficile l'accès des enfants aux établissements scolaires de bon niveau ou à certains services publics du nouveau quartier<sup>(50)</sup>. Pour ces raisons, beaucoup de familles seraient même revenues dans leur quartier d'origine ou dans des quartiers similaires au bout de quelques années, pour



[43] Cosme C. (à paraître), *op. cit.* ; Popkin S. J. et al. (2004), *A Decade Of HOPE VI: Research Findings And Policy Challenges*, The Urban Institute, The Brookings Institution, mai ; Galster G. (2011), "US Assisted Housing Programs and Poverty Deconcentration. A Critical Geographic Review", *ESCR-Sponsored Conference on Neighborhood-Based Policies*, Glasgow University, Écosse, 7-8 avril.

[44] Donzelot J. et al. (2003), *op. cit.*, p. 103.

[45] Bacqué M.-H. et Fol S. (2007), "Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse", in Authier J.-Y. et al., *op. cit.*

[46] Rosenbaum J.-E. et Rubinowitz L. (2000), *Crossing the Class and Color Lines: From Public Housing to White Suburbia*, University of Chicago Press.

[47] Public éligible : faibles revenus ; au moins un enfant âgé de moins de 18 ans ; résider dans un logement public ou du projet *Section 8* dans un quartier où le taux de pauvreté est supérieur à 40 % ; pas d'impayé de loyers ; casier judiciaire vierge.

[48] Kingsley G.-T. et Pettit K.-L.-S. (2008), "Have MTO Families Lost Access to Opportunity Neighborhoods Over Time?", *Urban Institute*.

[49] Kling J.-R., Ludwig J. et Katz L.-F. (2005), "Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment", *Quarterly Journal of Economics*, 120(1), p. 87-130; Sanbonmats L. et al. (2006) "Neighborhoods and Academic Achievement: Results from the Moving to Opportunity Experiment", *Journal of Human Resources*; Kling J.-R., Ludwig J. et Katz L.-F. (2005), *op. cit.*

[50] Varady D.-P. et Walker C.-C. (2003), "Using Housing Vouchers to Move to the Suburbs: How do Families Fare?", *Housing Policy Debate*, 14(3), p. 347-382.



retrouver leurs réseaux sociaux et leurs ressources de proximité. Ces programmes seraient particulièrement peu adaptés pour les familles les plus en difficulté (sur le plan économique, du handicap ou de la santé)<sup>(51)</sup>.

En définitive, ces différents programmes n'ont pas atteint leur objectif puisque les ménages n'ont pas été relogés dans des quartiers plus aisés. Parmi les lacunes identifiées, on peut noter l'absence d'accompagnement des personnes, avant et après le déménagement<sup>(52)</sup> et, dans certains cas, l'absence de choix laissé aux ménages : celui de déménager ou pas ; celui du quartier de destination ; et, au sein de ce quartier, choix du logement le plus adapté. Dans la période récente, c'est précisément dans la perspective de corriger ces défauts que le programme *Thompson* a été expérimenté à Baltimore.

#### ■ Le programme *Thompson* de Baltimore

À l'image des dispositifs précédents, le programme *Thompson*, lancé dans la région de Baltimore en 2003, consiste à attribuer 2 000 *vouchers* à des familles volontaires pour les aider à financer une partie du loyer de logements choisis dans des quartiers comportant moins de 10 % de ménages pauvres, 30 % de minorités noires et 5 % de logements publics<sup>(53)</sup>. À la différence des programmes précurseurs, les quartiers de destination sont effectivement caractérisés par un taux de pauvreté et une proportion de minorités moins élevés que dans les quartiers d'origine.

#### ✔ Comparaison des quartiers d'origine et de destination

Quartiers	d'origine	destination
Populations hautement qualifiées (en %)	61,3	85,2
Revenus moyens (en dollars)	24 182	48 318
Personnes vivant des revenus de l'assistance (en %)	11,9	1,6
Personnes situées en dessous du seuil de pauvreté (en %)	32,8	7,5
Chômeurs (en %)	17	4,4
Sans emploi (en %)	55	32,2
« Blancs »* (en %)	16	68,7
« Noirs »* (en %)	80	21,1

Source : DeLuca, Rosenblatt, 2010

\* : catégories non utilisées dans la statistique publique française mais toutefois employées aux États-Unis.

*Thompson* se distingue par les services offerts en sus de l'aide au paiement du loyer. D'abord, un accompagnement individualisé est proposé en amont du déménagement – puis prolongé pendant 2 ans, voire plus, une fois relogé dans le nouveau quartier – afin de préparer les familles au déménagement, les aider à choisir leur logement, faciliter l'insertion, l'accès aux services, aux écoles et aux emplois du nouveau quartier, et les aider à gérer les éventuels coûts financiers liés au passage du *Public Housing* au parc privé. Par ailleurs, l'accent est mis sur la diversification des liens sociaux dans le quartier de destination. Par exemple, pour développer les interactions avec l'école et les élèves du quartier de destination, les familles bénéficient d'un soutien pour inscrire leurs enfants dans des établissements de bon niveau, financer leur accès aux clubs sportifs et aux activités extra-scolaires du nouveau quartier. En outre, des activités spécifiques sont développées pour enrayer la délinquance des jeunes garçons, notamment des stages d'été et des emplois dans des supermarchés, des restaurants et des entreprises locales. Enfin, pour faciliter l'accès à l'emploi ou éviter les ruptures professionnelles, les familles reçoivent une aide au transport leur permettant de couvrir 75 % des frais de formation à la conduite et d'acheter une voiture d'occasion.

Le programme *Thompson* tire vraisemblablement les leçons des échecs des programmes de mobilité précédents et les résultats observés sur la mobilité sociale sont significatifs, en termes de performances scolaires, d'évolution des revenus, de santé, et de délinquance<sup>(54)</sup>. Si ces initiatives ne sauraient se substituer aux efforts de la collectivité pour développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires, elles n'en présentent pas moins l'intérêt de créer, sans attendre, des opportunités de logement dans des quartiers favorisés pour des ménages pauvres.

#### ✔ Les résultats du programme *Thompson* en termes de mobilité sociale <sup>(55)</sup>

##### Performances scolaires :

- 92 % des enfants sont scolarisés dans les écoles du nouveau quartier ;
- 88 % des participants se disent satisfaits / très satisfaits de la nouvelle école ;
- 89 % des parents estiment que leurs enfants apprennent mieux dans leur nouvelle école ;
- 69 % des élèves ont obtenu un résultat « passable », voire meilleur, aux tests nationaux de mathématiques, comparé à 44 % dans les quartiers d'origine [74 % comparé à 54 % pour les tests de lecture].

[51] Orr L. et al. (2003), *Moving to Opportunity Interim Impacts Evaluation*, US Department of Housing and Urban Development ; Thomas Kingsley G.-T. et Pettit K.-L.-S. (2008), *op. cit.* ; Cosme C. (à paraître), *op. cit.*

[52] DeLuca S. et al. (2011), "The Notable and the Null: Unsing Mixed Methods to Understand the Diverse Impacts of Residential Mobility Programs", in Van Ham M. et al. (éd.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Springer, Dordrecht ; Tegeler P. (2007), "Connecting Families to Opportunity: The Next Generation of Housing Mobility Policy", in Smedley B. et Jenkins A. (éd.), *All Things Being Equal: Instigating Opportunity in an Inequitable Time*, New Press.

[53] Engdahl L. (2009), *New Homes, New Neighborhoods, New Schools: A Progress Report on the Baltimore Housing Mobility Program*, Poverty and Race Research Action Council (PRRAC) and The Baltimore Regional Housing Campaign, Quadel ; Tegeler P. (2007), *op. cit.*

[54] *Thompson* n'a pas fait l'objet du même nombre, et du même type, d'évaluations. Il est aujourd'hui encore difficile de comparer ses effets aux programmes précédents.

[55] Engdahl L. (2009), *op. cit.* ; DeLuca S. et Rosenblatt P. (2010), "Does Moving To Better Neighborhoods Lead To Better Schooling Opportunities? Parental School Choice in an Experimental Housing Voucher Choice", *Teachers College Record*, 112(5).

**Qualité de vie / perception du quartier / santé**

- près de 80 % des participants se sentent plus en sécurité et moins stressés ;
- près de 40 % se sentent en meilleure santé ;
- 84 % des ménages se disent satisfaits de leur nouveau logement et 90 % de leur quartier ;
- 75 % souhaitent s'y installer durablement.

**Parcours professionnels :**

- 53 % des emménagés récents sont employés dans le quartier de destination (61 % de ceux qui sont là depuis longtemps).

On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de transposer ces dispositifs en France. Aux États-Unis, le régime de protection sociale est en effet nettement moins redistributif qu'en France, les quartiers pauvres plus ségrégués et moins dotés en services publics<sup>(56)</sup>, le poids du *Public Housing* marginal dans le stock global de logements<sup>(57)</sup>, et l'aide à la personne quasi inexistante. Se pose par ailleurs la question du public cible et du choix des quartiers de destination. En France, un tel programme, piloté par l'État, pourrait viser des ménages pauvres, issus de quartiers de la géographie prioritaire, et faire l'objet d'expérimentations dans des collectivités territoriales volontaires. Quant aux critères de sélection des ménages et des quartiers de destination, ils seraient définis localement, en partenariat avec les représentants de l'État et des élus locaux.

**PROPOSITION 2**

**En complément des efforts de la collectivité pour développer une offre de logements accessible et équilibrée entre les territoires, expérimenter localement un programme de mobilité résidentielle. Piloté par l'État, il permettrait à des ménages précaires, résidant dans des quartiers de la politique de la ville, sélectionnés sur la base du volontariat, de déménager dans des logements choisis dans des quartiers plus favorisés.**

**- Une aide financière, payée par l'État, permettrait de couvrir une partie du loyer, celui payé par le ménage ne devant pas excéder 25 % de ses revenus ;**

**- un accompagnement individualisé serait proposé aux ménages, en amont du déménagement puis une fois relogés, de façon à faciliter le choix du logement et du quartier de destination, à évaluer les coûts liés au déménagement et à aider les ménages à s'inscrire dans les réseaux locaux ;**

**- une aide budgétaire couvrirait d'éventuels coûts liés aux transports domicile/travail, voire une partie de la formation de conduite ou de l'achat d'un véhicule ;**

**- les critères de sélection du public cible et des quartiers de destination seraient fixés localement, en partenariat avec les représentants de l'État et des collectivités locales.**

On le voit, les dispositifs de soutien aux territoires et les programmes de mobilité résidentielle sont en perpétuelle évolution, et leur succès semble résider dans leur juste combinaison. Une autre dimension pourrait améliorer cette équation, celle qui consiste à développer les ressources des quartiers et à encourager l'engagement collectif des habitants, à l'image des politiques de développement communautaire aux États-Unis ou du *New Deal for Communities* (NDC) britannique<sup>(58)</sup>.

## ➤ LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE : UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE ?

À mi-chemin entre le traitement des lieux et le soutien aux personnes, les démarches de développement communautaire menées dans les pays anglo-saxons, encore peu développées en France<sup>(59)</sup>, tendent à promouvoir le bien-être des habitants des quartiers pauvres et leur perception de l'environnement. Considérant les quartiers, et ses habitants, comme une ressource à valoriser, il s'agit de promouvoir la mixité sociale, de manière "endogène", par l'élévation de la condition des habitants actuels des quartiers pauvres et leur ancrage dans le quartier, et non par l'introduction de personnes plus aisées<sup>(60)</sup>. L'idée sous-jacente est que, à partir du moment où les habitants forment un collectif, lié par un ancrage territorial, des intérêts constitués dans un quartier, ou d'éventuelles spécificités culturelles, ils peuvent exercer sur le territoire une fonction de planification et orienter les projets développés localement. C'est l'esprit du *New Deal for Communities* mis en œuvre au Royaume-Uni, sur la période 1998-2011, pour renouveler les quartiers défavorisés<sup>(61)</sup>, fortement inspiré du développement communautaire nord-américain.

Le NDC britannique vise le même objectif que le PNRU français : changer l'image des quartiers pauvres et réduire les écarts avec leur environnement. Il s'en distingue toutefois par la volonté de placer les habitants au cœur du processus de décision, l'importance accordée aux priorités des acteurs locaux, et l'attention portée à la satisfaction des besoins et la promotion sociale des

[56] Rose D. et Séguin A.-M. (2007), in Authier J.-L. et al. [dir.], *op. cit.*, p. 218.

[57] 1,3 million de logements publics (auxquels il faut ajouter le patrimoine de certains États) aux États-Unis contre 4,5 millions de logements locatifs sociaux en France.

[58] Oreopoulos P. (2005), *Examen critique des effets de quartier au Canada*, Gouvernement du Canada.

[59] En France, cette approche était présente dans le programme fondateur Habitat et vie sociale (HVS) lancé en 1977, réaffirmée au début des années 1980, par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), mais nettement moins développée au cours des années 1990, puis 2000, in Kirsbaum T. et Epstein R. (2010), *op. cit.*

[60] Kirsbaum T. (2008a), *op. cit.*, p. 20.

[61] Mboumoua I. et al. (2006), *Polarisation sociale, implication habitante et accès aux services publics dans les quartiers en crise*, Paris, PUCA.

habitants originels du quartier. Ainsi le gouvernement Blair a-t-il concentré des moyens exceptionnels sur 39 quartiers défavorisés, peuplés de 9 900 habitants en moyenne, à chacun desquels 75 millions d'euros ont été consacrés sur une période de dix ans. Aucune répartition budgétaire n'a été prévue *a priori* au niveau central afin de laisser aux partenaires (NDC locaux) une grande latitude pour concevoir leurs stratégies et utiliser les ressources financières. Un rôle majeur a été accordé aux habitants dans la prise de décision et le suivi des projets. Les habitants ont été membres statutaires dans le conseil d'administration des NDC locaux, les instances de pilotage du programme étant constituées de près de 40 % d'habitants<sup>[62]</sup>.

Par rapport aux zones témoins, semblables sur le plan socio-économique mais non ciblées par le NDC, les évaluations rendent compte d'effets positifs sur la santé mentale des habitants, le sentiment d'insécurité perçue dans le quartier et la satisfaction d'y habiter. En ce qui concerne la mobilité sociale, le niveau d'inactivité professionnelle diminuerait avec l'augmentation de l'engagement collectif des habitants. Aucun résultat significatif n'est toutefois observé sur les performances scolaires ou la délinquance<sup>[63]</sup>.

### PROPOSITION 3

**Afin de développer les ressources des habitants des quartiers défavorisés, placer les habitants en situation de codécision dans les opérations de rénovation urbaine, à l'image du *New Deal for Communities* britannique.**

Ainsi, prises isolément, les stratégies visant à traiter les lieux, à cibler directement les personnes, ou à soutenir les personnes sur place, présentent chacune des avantages et des limites. Les premières présentent un intérêt en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement des quartiers défavorisés ; les deuxièmes en termes de mobilité sociale ; les dernières au regard du bien-être. Dès lors, l'enjeu réside sans doute dans la combinaison de ces objectifs et de ces orientations politiques. C'est précisément le pari du programme *Choice Neighborhoods* lancé en 2009 aux États-Unis par l'administration Obama, trop récent pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements.

### CONCLUSION

Les études présentées dans cette note indiquent que le fait d'habiter dans un quartier défavorisé pourrait induire, toutes choses égales par ailleurs, des difficultés dans le champ de l'emploi, de l'éducation ou de la santé, et que, *a contrario*, le fait de déménager dans un quartier plus favorisé pourrait permettre, dans certaines conditions, d'orienter de façon positive et ascendante les trajectoires sociales de familles pauvres. Ces processus dépendent toutefois de nombreux déterminants, dont certains sont indépendants du facteur "quartier". Si, à l'évidence, une meilleure dotation de services et d'équipements publics diminuerait l'effet négatif pour les ménages d'habiter dans un quartier pauvre et fidéliserait ceux qui sont en pleine ascension sociale, toutes les voies permettant d'améliorer la situation de ces quartiers et de leurs habitants méritent d'être explorées, y compris les programmes de mobilité résidentielle et les approches s'appuyant sur le potentiel d'engagement collectif des habitants. C'est bien de l'existence d'objectifs multiples – l'amélioration des services et de l'environnement urbain des territoires défavorisés, le bien-être et la mobilité sociale des habitants originels des quartiers défavorisés – et de la combinaison des solutions proposées que découlent les politiques publiques les plus efficaces.



Noémie Houard,  
avec la collaboration de Pauline Annerel,  
département Questions sociales

[62] Donzelot J. et Epstein R. [2006], *op. cit.* ; Communities and Local Government [2010], *The New Deal for Communities Experience: A Final Assessment. The New Deal for Communities Evaluation: Final Report*; Kirszbaum T. et Epstein R. [2010], *op. cit.* ; CES de l'ANRU [2009], *op. cit.* p. 146 et sq.

[63] Communities and Local Government [2010], *op. cit.*, p. 26 ; Lawles P. et al. [2010], "Understanding Area-Based Regeneration: The New Deal for Communities Program in England", *Urban Studies*, 47(2), p. 270 et sq.

DERNIÈRES  
PUBLICATIONS  
À CONSULTER

sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications

### Notes d'analyse :

N° 248 ■ Pour un développement responsable des nanotechnologies  
(novembre 2011)

N° 245 ■ L'adaptation du parc de logements au vieillissement  
et à la dépendance (octobre 2011)

N° 221 ■ L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans (avril 2011)

### Notes de synthèse :

N° 246 ■ Les aides publiques dommageables à la biodiversité (octobre 2011)

N° 244 ■ Une ambition spatiale pour l'Europe.  
Vision française à l'horizon 2030 (octobre 2011)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 249 -  
novembre 2011 est une publication  
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :  
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :  
Pierre-François Mourier,  
directeur général adjoint

Secrétaire de rédaction :  
Delphine Gorges

Impression :  
Centre d'analyse stratégique

Dépôt légal : novembre 2011

N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé, responsable  
de la communication  
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)