

POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE D'INTERVENTIONS CIBLÉES SUR LE TERRITOIRE

Sylvain DUCAS, Urbaniste émérite

La notion de territoires inclusifs soulève d'emblée les efforts de lutte contre la pauvreté, notamment en milieu urbain, pour améliorer les conditions de vie des personnes et des ménages vulnérables. Ce type d'approche nécessite d'intervenir sur un ensemble de facteurs, que ce soient les conditions physiques (comme la santé, le logement, l'alimentation ou la mobilité), les conditions sociales (comme l'éducation, l'emploi ou la formation) ou encore les activités culturelles, de loisir ou sportives.

On constate que les ménages vulnérables se regroupent généralement dans des secteurs déterminés de nos villes et de nos régions. Pour avoir un effet sur les conditions de vie de ces ménages, il faut donc cibler des interventions intégrées (emploi, santé, éducation, logement, équipements, espaces verts, mobilité) dans des territoires déterminés où vivent ces populations vulnérables, pour avoir un effet multiplié.

Le propos défendu ici est à l'effet de soutenir et de mettre en place une approche intégrée d'interventions ciblées sur le territoire, visant à la fois l'environnement physique et social, pour lutter contre les effets de la pauvreté et en vue d'améliorer les conditions de vie des segments dits vulnérables de la population. Cette approche interpelle une action de portée nationale, appuyée par les entités locales (municipalités et MRC) en collaboration avec la société civile et le milieu communautaire.

Je ferai rapidement une revue d'expériences britanniques, françaises et québécoises à ce sujet pour conclure sur la nécessité de relancer ce débat qui a été délaissé au cours de la dernière décennie, alors que les écarts de revenus et, conséquemment, des conditions de vie ont continué de croître dans nos sociétés.

New Deal for Communities – Royaume-Uni, 2001-2010

Le programme New Deal for Communities a été lancé en 1998 par le gouvernement britannique, alors dirigé par les Travailleurs (Labour Party) sous Tony Blair. Ce programme multisectoriel visait notamment la revitalisation des quartiers défavorisés du Royaume-Uni. Il était géré par la Neighbourhood Renewal Unit au sein du Department for Communities and Local Government. Le programme a été établi sur une base décennale (2001-2010). Il s'appuyait principalement sur la gestion du programme par les différentes collectivités locales (39 quartiers au total) avec lesquelles un contrat de partenariat était signé. Chaque quartier se voyait attribuer un budget d'environ 80 millions de dollars sur 10 ans, géré par des organismes dont les conseils étaient composés majoritairement de citoyens élus par leurs concitoyens.

En 2010, un groupe d'experts indépendants a produit un rapport d'évaluation de ce programme qui souligne les principaux enseignements suivants ³:

1.1. Des programmes de moyenne ou de longue durée

Pour assurer des changements structureaux ou de long terme, il faut compter sur des programmes de moyenne ou de longue durée. Ainsi des programmes en vue de gérer des problèmes de sécurité et de criminalité nécessitent normalement un soutien (financier) de trois à quatre ans, alors que des opérations de renouvellement urbain (logements, équipements, parcs) s'étendent

sur une période d'au moins 10 ans; les acquis dans ce domaine sont fragiles et nécessitent souvent une plus longue durée d'action.

1.2. Une approche intégrée

Il faut une approche d'ensemble qui désigne des objectifs relatifs à l'aspect physique (mesures relatives à la criminalité, aux quartiers et logements, à l'environnement physique), ainsi qu'à l'éducation, la santé et à la formation de la main-d'œuvre.

1.3. La gouvernance des partenariats locaux

Les organismes locaux désignés nécessitent un soutien administratif de l'État pour assurer les tâches de gestion et d'opération.

Les principaux résultats

Les secteurs visés par la New Deal for Communities ont vu se réduire substantiellement les écarts qui les démarquaient par rapport aux indicateurs nationaux. Entre 2002 et 2008, une amélioration de 32 des 36 indicateurs relatifs à la criminalité, l'éducation, la santé et le chômage, ainsi qu'au logement ont été notés dans ces secteurs. Selon les sondages, le sentiment de satisfaction et d'amélioration ressenti par les citoyens visés par ce programme a été très élevé (85 %).

La Politique de la Ville – France, 1980 – 2030

En France, la mise en place de la **Politique de la Ville** est apparue au début des années 1980 à la suite des émeutes urbaines. Elle consiste en un ensemble d'actions de l'État français visant à revaloriser certains quartiers urbains dits « sensibles » et à réduire les inégalités sociales.

Au fil des années, l'État français a créé le ministère de la Ville, en 1990, qui voit à la gestion de la Politique avec les différents départements ministériels, et a adopté, en 1996, la Loi de la Politique de la Ville. L'État a ainsi désigné 750 **zones urbaines sensibles (ZUS)**, caractérisées par la présence des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. L'État a également établi, dans les années 1990, les contrats de ville avec les collectivités territoriales afin de réaliser des projets urbains et des opérations de renouvellement urbain.

Les contrats de ville seront remplacés par les Contrats urbains de cohésion sociale (2007-2012) d'une durée de trois ans, renouvelables, dans la suite la Loi Borloo de 2003 qui conduit à la création **du Programme national de rénovation urbaine (PNRU)**. Ce programme comprend des opérations d'aménagement urbain : réhabilitation et production de logements et d'équipements publics et collectifs, ainsi que la réorganisation d'espaces d'activités économique et commerciale. L'approche interministérielle de la Politique de la Ville est abandonnée et remplacée par un soutien financier géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui sert de guichet unique. Le PNRU (2004-2020) est doté d'un budget de 12 milliards d'euros gérés par l'ANRU. Les travaux vont générer 50 milliards d'euros d'investissements tous financeurs confondus.

En 2014, est créé le **Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)** qui établit des objectifs de réalisation portés, par l'Agence et ses partenaires, jusqu'au terme de

2030, priorisés et adaptés au contexte local par les porteurs de projet. Ce programme vise à augmenter la diversité de l'habitat, adapter la densité du quartier à son environnement, consolider le potentiel de développement économique, viser l'efficacité énergétique, contribuer à la transition écologique des quartiers et à réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité. Le NPNRU concerne au total 450 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) où résident trois millions d'habitants.

Le contrat de ville entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal – 2003-2007

Le seul exemple québécois ou canadien qui s'apparente à ce type d'approche est le **Contrat de ville de Montréal 2003-2007**, établi à la suite du Sommet de Montréal de juin 2002. En introduction, le document souligne que le contrat se présente comme une **véritable stratégie en milieu urbain**. Le contrat engage financièrement le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal et structure les priorités de développement à l'intérieur d'un plan d'action concret et partagé pour une durée de cinq ans (2003-2007). Ce contrat n'aura pas de suite.

L'entente contient plusieurs éléments relatifs à l'amélioration des conditions de vie et à la cohésion sociale de la communauté :

- Une approche territoriale et sociale qui reconnaît des zones prioritaires d'interventions et un programme gouvernemental de Renouveau urbain (64 M\$) ;
- L'amélioration du cadre de vie urbain et de l'état du parc de logements ;
- La mise en œuvre de la stratégie de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- Un plan d'action montréalais sur l'intégration des personnes immigrantes ;

- Un soutien financier de fonctionnement pour les CDEC et pour le fonds d'aide aux entreprises ;
- La mise en valeur de l'environnement (milieux naturels et décontamination).

Conclusion

Dans la perspective de construire une société et des territoires plus inclusifs, afin de lutter contre la pauvreté et ses effets sur les personnes les plus vulnérables, les expériences citées démontrent qu'il faut agir sur les conditions de vie de ces personnes et de ces ménages vulnérables dans une approche intégrée et ciblée territorialement. Cette approche territoriale nécessite une coordination nationale de l'État, en collaboration avec les collectivités locales, la société civile et le milieu communautaire, en prenant appui sur des programmes nationaux.

Ces programmes, d'une durée minimale de 10 ans, devraient se traduire en un plan d'actions concrètes en matière de logements, d'aménagement, d'équipements collectifs, de mobilité, de formation, d'éducation et de santé publique, adaptés selon les territoires ou les quartiers. L'État devrait les soutenir par des engagements financiers fermes et durables.

Sans renier les efforts sectoriels déjà conduits dans le passé au Québec, force est de constater que les effets de ces interventions sont incomplets et parfois peu durables. C'est pourquoi il semble nécessaire de relancer ce débat au sujet de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en soutenant une approche intégrée et ciblée territorialement, afin d'obtenir des effets multipliés de l'ensemble des interventions autant sur les personnes que sur leur environnement physique et social.