
Des « effets de quartier » à la politique de la ville Perspectives internationales

Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique¹, n° 24, novembre 2011
Auteurs : Noémie Houard, en collaboration avec Pauline Annerel

« Aux Etats-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 socioéconomiques, ces travaux permettent de confirmer une intuition : habiter dans un quartier défavorisé engendre des difficultés sanitaires, scolaires ou professionnelles. »²

Le Centre d'Analyse Stratégique a produit une note d'analyse en novembre 2011, présentant les résultats connus sur le sujet, ainsi que « des pistes développées à l'étranger susceptibles de renouveler le débat français sur la politique de la ville. »

Cette note documentaire est une synthèse de la note de veille, qui définit dans un premier temps ce que sont les « effets de quartier », puis comment ils peuvent être mesurés et enfin quelles politiques sont mises en œuvre en Europe et aux Etats-Unis pour lutter contre la concentration de la pauvreté et les évaluations qui en résultent.

Les références entre guillemets dans la note renvoient à des extraits de la note de veille du CAS.



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. Ces effets peuvent être liés à l'influence des groupes sociaux, aux ressources du quartier ou encore à la perception que les individus ont de leur quartier. »

Ils peuvent être positifs ou négatifs (effets « beaux quartiers » distincts des effets « quartiers défavorisés »).

Dans de nombreux 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. »

Néanmoins, quel peut être le « niveau optimal de brassage social susceptible de produire des effets positifs sur les trajectoires individuelles » ?

En France, à la différence d'autres pays, les travaux sur les effets de quartier sont rares, « les chercheurs privilégiant l'analyse des déterminants socioéconomiques par rapport aux facteurs spatiaux ».

¹ Le Centre d'Analyse Stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre et du Secrétariat d'Etat chargé à la prospective.

² <http://www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2>



LES EFFETS DEMONTRES

S'il est possible « de mettre en évidence des corrélations entre la composition socioéconomique des quartiers et des comportements spécifiques », il est plus compliqué de « déterminer les causes à l'origine de ces corrélations (effets de pairs, stigmatisation, isolement institutionnel...). »

Toutefois des liens ont pu être démontrés entre le fait d'habiter un quartier pauvre et :

- **Les performances scolaires** : d'après les rares études françaises sur le sujet, « 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. »
- **Les parcours professionnels** : « 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. »
- **La délinquance** : les travaux sur le sujet (essentiellement américains et écossais) « 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 ». Toutefois, des travaux ont mis en exergue l'influence de la perception que les habitants ont de leur quartier sur leur qualité de vie et leurs comportements. « 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. »
- **Le bien-être** : les travaux existants abordent le plus souvent la question des effets de quartier sous l'angle du handicap, alors que « 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. [...] Les relations sociales développées dans le quartier peuvent déterminer le bien-être des habitants et la réussite de leur insertion socioéconomique ».



LES OBSTACLES METHODOLOGIQUES

Les enquêtes sur les effets de quartier ne font pas l'unanimité et soulèvent des questions méthodologiques. En effet, comment distinguer les effets attribuables au quartier de ceux imputables à d'autres paramètres ?

- **L'impact des groupes intermédiaires entre l'individu et le quartier** : il est difficile de distinguer les effets de quartier de ceux produits par l'école, le réseau de connaissances, la famille dont on sait qu'ils jouent un rôle non négligeable, mais difficilement observable et quantifiable.
- **L'échelle d'analyse et le « quartier »** : il n'existe pas de consensus sur la définition du quartier et les données statistiques ne sont pas toutes disponibles à la même échelle. De plus, la « définition statistique d'un quartier ne correspond pas toujours à l'espace vécu d'un individu ».
- **La dimension temporelle** : l'absence d'études régulières et récurrentes ne permet pas de prendre en compte les effets de la « durée d'exposition au voisinage ».
- **Les raisons des corrélations et les seuils** : aucune étude ne peut « objectiver clairement les raisons de ces corrélations. » Elles ne permettent pas non plus de déterminer, à partir de quel seuil les effets produits seront positifs ou négatifs.



LES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE EN FRANCE ET AILLEURS

Toutes les politiques de déconcentration de la pauvreté menées en Europe et aux Etats-Unis « 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 la stigmatisation. »

Les politiques mises en œuvre mettent l'accent selon le cas sur l'une ou l'autre des options suivantes :

- le traitement des lieux par un apport de ressources faisant contrepois à l'appauvrissement des quartiers ;
- le soutien aux personnes par une action sur les trajectoires des habitants des quartiers (mobilité) ;
- une troisième voie consiste à promouvoir les ressources des habitants sur place.

LE TRAITEMENT DES LIEUX

L'exemple de la politique de la ville en France

Cette politique vise d'un côté « à compenser les conséquences territoriales de la concentration de la pauvreté en affectant des ressources spécifiques aux territoires de la géographie prioritaire, dans une logique de discrimination positive territoriale, visant à donner plus aux territoires qui ont moins. » Cela s'exprime notamment par la mise en place de réseaux d'éducation prioritaire (ZEP, ECLAIR...) ou encore de mesures en faveur de l'emploi et du développement économique (Zones Franches Urbaines et Zones de Redynamisation Urbaine).

D'un autre côté la politique de la ville vise 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. » La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine s'inscrit dans cette perspective.

L'exemple du programme HOPE VI aux Etats-Unis

Malgré ses similitudes avec le Programme National de Rénovation Urbaine français, le programme HOPE VI combine « une logique de traitement des lieux et de mobilité des personnes », par le biais de démolition/réhabilitation du parc de logement public pour reconstituer une offre diversifiée et par la distribution de certificats « aux populations pauvres concernées par la démolition pour les aider à louer un logement privé ».

Les résultats statistiques sont plutôt favorables dans l'ensemble, mais sont bien plus partagés « au regard de la mobilité sociale des habitants originels ».

L'ACTION SUR LA MOBILITE

L'exemple des programmes de mobilité aux Etats-Unis

Ces programmes existent depuis plus de 30 ans (*Section 8, Gautreaux, Moving To Opportunity*) et visent à « 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. »

Les résultats de ces programmes sont globalement mitigés, peu d'effets positifs ont réellement pu être observés et de nombreux habitants « seraient même revenus dans leur quartier d'origine ou dans des quartiers similaires au bout de quelques années, pour retrouver leurs réseaux sociaux et leurs ressources de proximité. » Il faut souligner que ces programmes n'avaient pas prévu d'accompagnement des personnes avant et après le déménagement, les ménages n'ont pas toujours eu le choix ni de déménager, ni du quartier de destination, ni du logement.

Le programme *Thompson* de Baltimore a tiré les enseignements des programmes précédents. Au-delà de la mobilité des ménages, l'accent a été mis sur l'accompagnement individualisé, non seulement d'un point de vue social et financier, mais aussi autour de la scolarisation des enfants ou des liens sociaux dans le quartier.

LA PROMOTION DES RESSOURCES DES HABITANTS

(LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE)

L'exemple du *New Deal for Communities* britannique

« Les démarches de développement communautaire menées dans les pays anglo-saxons, encore peu développées en France, tendent à promouvoir le bien-être des habitants des quartiers pauvres et leur perception de l'environnement. »

Cette approche considère les quartiers et les habitants comme des ressources à valoriser et vise le développement du territoire en ancrant les habitants dans le quartier et non en introduisant des personnes plus aisées. « 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. » Ainsi, les habitants sont placés au cœur du processus de décision, les priorités des acteurs locaux sont reconnues, et la satisfaction des besoins et la promotion sociale des habitants originels du quartier sont prises en compte.

« Les évaluations rendent compte d'effets positifs sur la santé mentale des habitants, le sentiment d'insécurité perçu dans le quartier et la satisfaction d'y habiter. En ce qui concerne la mobilité sociale, le niveau d'inactivité professionnel diminuerait avec l'augmentation de l'engagement collectif des habitants. Aucun résultat significatif n'est toutefois observé sur les performances scolaires ou la délinquance. »

EN CONCLUSION

Les trajectoires sociales des familles pauvres dépendent de nombreux facteurs, souvent indépendants du quartier et qui sont difficilement quantifiables et observables. Si « 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 », les programmes de mobilité résidentielle et les politiques de développement communautaire pourraient compléter l'action en faveur de la déconcentration de la pauvreté en France.

Cette note met également en avant « l'importance de combiner quatre leviers politiques [pour permettre de limiter les effets de quartier] : 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 ».

