

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

Place-based antipoverty strategies: A critical examination of the integrated urban revitalization model

Anne-Marie Séguin et Gérard Divay

Numéro 52, automne 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/010590ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/010590ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Séguin, A.-M. & Divay, G. (2004). La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée. *Lien social et Politiques*, (52), 67–79. <https://doi.org/10.7202/010590ar>

Résumé de l'article

Depuis quelques années déjà, au Québec, au Canada et dans d'autres pays (France, Royaume-Uni et États-Unis notamment), on s'inquiète de nouveau de l'existence de quartiers de pauvreté dans les grandes métropoles. Dans ces pays ont été développées des politiques que l'on peut regrouper sous le vocable générique d'interventions de revitalisation urbaine intégrée. Ce modèle d'intervention a été retenu dans trois micro-zones montréalaises pour des projets pilotes tout juste amorcés. Cela nous sert de prétexte pour nous interroger sur les modalités générales de ce modèle d'intervention. Deux postulats de ce modèle et leurs écueils sous-jacents sont analysés et discutés. Le premier veut que la société locale puisse et doive se prendre en main. Le second veut que la lutte contre la pauvreté urbaine concentrée soit une affaire de mise aux normes du « milieu ». Sont abordés ensuite les problèmes que pose la délimitation des zones d'intervention. Nous concluons en nous interrogeant sur la place que doit tenir la lutte territorialisée contre la pauvreté dans l'ensemble des dispositifs de lutte contre la pauvreté.

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

Anne-Marie Séguin et Gérard Divay

Même si les effets de la globalisation varient selon les pays, les processus de restructuration en cours affecteraient plus particulièrement les groupes sociaux les plus vulnérables. Cela ne serait pas sans répercussions spatiales particulières dans les grandes villes. On constaterait en effet, dans de nombreux pays du monde développé, qu'une part croissante de la population vit dans des quartiers qui peuvent être qualifiés de quartiers de pauvreté (Morrison, 2000 : 277). Nombreux sont ceux qui allèguent que, de ce fait, cette population souffrirait d'une combinaison de problèmes économiques et sociaux qui se renforceraient en se cumulant, en raison notamment de l'effet de quartier.

Au Canada, depuis quelques années déjà, les pouvoirs publics et des chercheurs s'inquiètent de nouveau de l'existence, dans les grandes métropoles, de quartiers de pauvreté, c'est-à-dire comptant des propor-

tions élevées de ménages à faible revenu. Ces inquiétudes ont sans doute été avivées par les discours sociaux et scientifiques étatsuniens autour des quartiers de forte concentration de pauvreté — parfois associés à l'*urban underclass* ou à l'*American Apartheid* (Wilson, 1989; Massey, 1994) — et des effets induits par cette concentration, même si les villes canadiennes diffèrent passablement des villes américaines, tout comme les contextes politico-institutionnels dans lesquels elles s'inscrivent (notamment aux plans de la fiscalité et de la redistribution de la richesse sociale). Comparant les situations américaine et canadienne, Mercer et England (2000) rappellent que dans l'ensemble, malgré la restructuration économique et les efforts accomplis pour atteindre l'équilibre budgétaire, les inégalités de revenu demeurent plus faibles au Canada qu'aux États-Unis. Les disparités de revenu entre les ménages de la ville-centre et des

banlieues sont également moindres au sein des métropoles canadiennes qu'étatsuniennes.

Dans ce texte, nous commencerons par faire rapidement le point sur la pauvreté dans l'agglomération montréalaise, en établissant son importance, sa répartition changeante et sa plus ou moins grande concentration. Nous nous intéresserons ensuite à une forme précise de lutte territorialisée contre la pauvreté, c'est-à-dire de lutte visant des territoires particuliers. Nous résumerons les grands traits d'un modèle d'intervention dans les quartiers de pauvreté : ce modèle, dit de revitalisation urbaine intégrée, a été retenu pour trois micro-zones montréalaises dans le cadre de projets pilotes. Ces expérimentations étant à leurs premiers stades, cet examen nous sert de prétexte pour nous interroger sur ce type de démarche en contexte montréalais. Ce sont les modalités générales de ce modèle d'intervention qui

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

68

nous intéressent ici. Nous discutons certains postulats et écueils sous-jacents à ce modèle.

La pauvreté à Montréal : bref survol

Les études sur la pauvreté des années 1990 et 2000 arrivent au même diagnostic : non seulement la pauvreté a augmenté dans les villes canadiennes depuis 1980, mais la concentration de la pauvreté a aussi connu une croissance. En 1996, les agglomérations québécoises, dont Montréal, figuraient parmi les agglomérations canadiennes présentant les taux de pauvreté les plus élevés. Certaines catégories sociales se révèlent davantage vulnérables à la pauvreté ; il s'agit des familles monoparentales, des Autochtones, des immigrants récents et des « minorités visibles », des femmes âgées et des personnes souffrant d'un handicap (Lee, 2000).

Ce portrait plutôt sombre doit être nuancé. Premièrement, l'étude de Ley et Smith (2000) sur Montréal, Toronto et Vancouver en 1991 révèle que les secteurs pauvres ne cumulent que très exceptionnellement l'ensemble des caractéristiques de défavorisation généralement associées à la grande pauvreté (faible scolarité,

chômage masculin élevé, forte dépendance aux transferts gouvernementaux et monoparentalité féminine élevée¹). Leurs résultats permettent de corriger certaines perceptions un peu extrêmes de la défavorisation des populations pauvres établies dans les « espaces de pauvreté » des trois plus grandes métropoles canadiennes. Il apparaît en effet que Montréal compte un seul secteur de recensement² classé parmi les secteurs « à problèmes » pour les quatre indicateurs de défavorisation retenus (Toronto en compte un également ; il n'y en a aucun à Vancouver). Les secteurs qui cumulent trois des quatre caractéristiques associées aux espaces de pauvreté sont au nombre de 5 à Montréal (de 6 à Toronto, de 0 à Vancouver). L'étude de Séguin (1999) sur Montréal arrive à un constat semblable : en 1991, il existait toujours une certaine mixité sociale à l'intérieur des secteurs présentant de fortes concentrations de pauvres (c'est-à-dire 40 % ou plus de personnes dont les revenus se situent sous le seuil de faible revenu³). La comparaison du profil agrégé des résidents des secteurs de pauvreté au profil moyen de la population métropolitaine montréalaise révélait que ces univers ne sont pas radicalement différents.

Deuxièmement, Montréal figure parmi les métropoles canadiennes où le pourcentage de population à faible revenu a décliné entre 1980 et 2000 (Heisz et McLeod, 2004). Bien que demeurant très élevé, le taux de pauvreté y est passé de 19,0 % à 18,1 %. Le revenu a toutefois décliné légèrement dans les secteurs à faible revenu montréalais entre 1980 et 2000 : dans les 10 % de secteurs de recensement aux revenus les plus faibles, il a diminué de 2,6 %. Parallèlement, il connaissait une

hausse de 12,4 % dans les 10 % de secteurs aux revenus les plus élevés. Enfin, de 1980 à 2000, la proportion des secteurs de recensement montréalais affichant un taux de faible revenu de plus de 40 % est passée de 9,6 % à 8,1 %. C'est dire qu'une plus faible proportion de secteurs est marquée par une forte concentration de pauvreté, mais que ces espaces concentrent une plus grande pauvreté en 2000 qu'en 1980.

Une troisième nuance doit être apportée. Nos propres calculs à partir des données du recensement révèlent qu'en 2000, sur les 514 925 pauvres (population sous le seuil de faible revenu) résidant sur l'île de Montréal, 193 620 — soit 38 % — vivaient dans des secteurs de concentration de la pauvreté. De plus, pour de nombreux ménages, les secteurs de pauvreté montréalais sont des espaces de transition où ils restent en moyenne 3,2 ans. Montréal fait meilleure figure sur ce plan que Toronto et Vancouver, où la durée moyenne est de 4,3 ans. Par contre, la durée de résidence est plus longue pour les ménages à faible revenu que pour les autres (Frenette et al., 2004). Ces observations sont à mettre en relation avec d'autres données longitudinales qui montrent que la population pauvre est changeante. Au Canada, il y a parmi les pauvres un nombre important de personnes pour qui la pauvreté est un état transitoire de courte durée (mais elles peuvent y revenir) ; cependant, pour une proportion non négligeable, c'est un état beaucoup plus durable (Drolet et Morissette, 2000 ; Noreau et al., 1997).

Quatrièmement, plusieurs auteurs, étatsuniens surtout, semblent accréditer l'idée que l'existence de zones de grande défavorisation serait stable

dans le temps et permettrait le développement d'une sous-culture locale (culture de la pauvreté) ayant précisément pour effet de perpétuer la pauvreté de leurs habitants. Or, certaines études (Ley et Smith, 2000; Germain et al., 2003; Heisz et McLeod, 2004) démontrent au contraire qu'à Montréal, Toronto et Vancouver, plusieurs secteurs de recensement qui figuraient parmi les plus pauvres en 1971 ne s'y trouvent plus en 1991 ou en 2001. Dans les trois métropoles, on remarque, ces dernières années, une plus grande dispersion de la défavorisation.

Montréal compte plusieurs petites grappes de secteurs pauvres, autour d'un centre-ville relativement aisé. En 2000, on en trouvait une première, formée d'un regroupement de secteurs de recensement, au sud de la rue Sainte-Catherine, une deuxième, où les immigrants étaient plus nombreux, dans le quartier Côte-des-Neiges, et une troisième, davantage investie par une population d'étudiants, à l'est du quartier Mont-Royal (Heisz et McLeod, 2004). Mais il existe des noyaux de pauvreté ailleurs dans l'agglomération, répartis un peu à la manière des taches sur une peau de léopard (l'image est de Germain et al., 2003). De plus, dans la zone la plus centrale de l'agglomération, le nombre de secteurs de recensement comptant plus de 40% de pauvres est plus faible en 2000 qu'en 1980: autrement dit, certains secteurs de concentration d'une population à faible revenu ont cessé de l'être. Enfin, à Montréal, en 2000, la population immigrante forme une part plus importante de la population vivant dans les espaces de pauvreté qu'en 1980 mais elle y demeure nettement minoritaire.

Le profil socio-économique changeant des secteurs de pauvreté, qui renvoie notamment à la dynamique des marchés résidentiels au sein de l'agglomération montréalaise, et l'existence d'une importante population pauvre en dehors des espaces de pauvreté sont deux éléments fondamentaux à prendre en considération dans les interventions publiques visant les espaces à forte concentration de pauvreté.

Le modèle de la revitalisation urbaine intégrée (RUI)

L'importance de la pauvreté observée durant les années 1990 et sa concentration dans certains quartiers ou portions de quartiers montréalais ont suscité diverses interventions. Nous nous attacherons ici aux expériences les plus récentes dites de revitalisation urbaine intégrée (RUI). En 2003, la Ville de Montréal a lancé *trois expériences pilotes de revitalisation urbaine intégrée*. Cette initiative a un air de parenté avec de multiples opérations de revitalisation mises en œuvre par les pouvoirs publics dans de nombreux pays: France, Royaume-Uni et États-Unis (Jacquier, 2003; Bacqué et al., 2003).

Ces démarches partagent de manière plus ou moins accentuée un certain nombre de caractéristiques communes qu'on peut résumer en les rapportant aux trois éléments de la désignation *approche de revitalisation urbaine intégrée*. Il convient en outre de préciser que ces opérations visent des espaces particuliers: il s'agit d'une stratégie d'*interventions ciblées*.

— Ce sont des *approches*. Que leur présentation officielle porte le titre de politique, programme ou stratégie, elles ne se définissent pas d'abord comme des opérations, mais

comme une façon qui se veut différente de voir et d'aborder les problèmes. À la différence des interventions des précédentes générations, elles insistent davantage sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre, ainsi que sur leurs résultats à long terme sur différentes dimensions de la vie urbaine.

— La *revitalisation urbaine* renvoie à une transformation des quartiers défavorisés qui devrait se manifester simultanément sur plusieurs plans. Il ne s'agit plus de modifier seulement la composition sociale et l'apparence physique de ces quartiers comme dans le cas de la rénovation urbaine; il ne suffit pas non plus de stimuler leur vie économique par de nouvelles activités et par une meilleure insertion en emploi des résidents ou d'améliorer le climat social en termes d'intensité de relations, de sécurité, de civisme... Il faut en plus que le quartier collectivement se prenne en main, que les organisations locales développent leur capacité d'action et que les citoyens participent davantage. Par des changements sur tous ces plans, on s'attend à ce que la défavorisation multiple et spécifiquement la pauvreté diminuent. C'est l'objectif essentiel, sur lequel plane le plus souvent une ambiguïté fondamentale: veut-on dire des quartiers statistiquement moins pauvres ou moins défavorisés, ou moins de pauvres dans l'ensemble de l'agglomération? De manière générale, la *revitalisation* a un caractère relatif; elle vise à ramener les quartiers défavorisés dans la mouvance générale de la ville, à réduire leurs différences trop marquées par rapport aux autres quartiers en termes de composition sociale, de qualité du bâti, de vitalité commerciale, etc.

— Les approches se veulent *intégrées*. Cette notion d'intégration veut caractériser d'abord les processus d'action collective mis en œuvre dans la revitalisation; pour reprendre les expressions souvent utilisées, cette action collective devrait être multisectorielle, multiniveaux, multi-échelles et multipartenaires (4 M). Elle se veut multisectorielle puisque les transformations visées sont tout autant physiques et environnementales que politiques, économiques et sociales; toutes les sphères de la société et toutes les missions générales de l'État sont interpellées et mises à contribution. Elle se veut aussi multiniveaux, puisqu'au niveau d'un quartier on retrouve des intervenants qui, dans les différents secteurs visés, relèvent de divers paliers de gouvernement (en termes de financement et d'imputabilité); ils devraient être mobilisés. Le caractère multisectoriel a pour corollaire une implication de tous les niveaux. Elle se veut multi-échelles, car l'amélioration du sort d'un quartier suppose non seulement des interventions locales (réduites au périmètre des zones ciblées), mais aussi des actions à une échelle plus large, par exemple sur la qualité de la desserte en transport public pour faciliter l'accès à différents lieux. Enfin, elle se veut

multipartenaires: cette quatrième caractéristique ajoute une connotation majeure aux trois premières; les intervenants de tous les secteurs, quel que soit le niveau de gouvernement ou le niveau de la société civile dont ils relèvent, devraient être des partenaires dans l'entreprise de revitalisation, s'engageant mutuellement pour atteindre des objectifs définis d'un commun accord.

Séguin et Germain (2000) ont développé la thèse que l'absence de quartiers d'exclusion à Montréal, malgré la présence d'une importante population défavorisée, repose d'abord et avant tout sur le caractère universel des politiques sociales. Même si, dans leur esprit, elles étaient a-spatiales, les politiques de l'État providence (qui s'est surtout déployé durant les années 1960 et 1970 au Québec, notamment autour de la santé, de l'éducation et du filet de protection sociale) ont bel et bien eu des conséquences spatiales, en *atténuant* la division sociale de l'espace métropolitain et en assurant une offre de services comparable sur l'ensemble du territoire, quel que soit le niveau de richesse des populations locales.

Or, l'approche intégrée (les 4 M) et le fait que les acteurs de la gouvernance locale⁴ mettent en œuvre des stratégies différenciées de bien-être, selon des modalités qui varient en fonction des lieux, viennent rompre avec ce modèle d'État social. Ces changements s'inscrivent dans les formes de gouvernance que Goodwin et Painter (1996) associent à l'après-fordisme, le fordisme étant caractérisé par des niveaux de bien-être définis politiquement comme un droit universel à des normes minimales. On passe donc d'un modèle d'État social où le citoyen est la cible d'in-

terventions uniformes sur la base de critères communs, à un modèle où des territoires répondant à des critères précis deviennent la cible d'interventions différenciées. Ce nouveau modèle introduit des modalités de solidarité sociale à géométrie variable.

On repère dans les approches de revitalisation urbaine intégrée trois grandes stratégies contre la pauvreté urbaine concentrée: 1) la diluer spatialement; c'est la recherche d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers de pauvreté, par apport de nouvelles couches sociales et (ou) par relocalisation-dispersion des pauvres; 2) la diminuer; on s'efforce d'intensifier la réinsertion sur le marché de l'emploi et le développement local; et 3) en atténuer les effets, par la bonification des services et équipements publics et plus généralement des bénéficiaires urbains auxquels les populations des quartiers pauvres ont accès (Bacqué et al., 2003).

L'approche montréalaise de revitalisation urbaine intégrée

Par delà les traits communs qui l'apparentent aux approches de revitalisation urbaine intégrée (Bacqué et al., 2003) développées dans d'autres pays, la démarche de Montréal présente des particularités qui tiennent aux expériences antérieures et au contexte dans lequel elle est entreprise (Divay et al., 2004). Il s'agit d'abord d'une démarche autonome de la Ville et non d'une mise en œuvre locale d'un programme d'un gouvernement supérieur. Des représentants des ministères québécois concernés par ces questions ont toutefois été conviés à siéger à un comité d'orientation, mais la Ville pilote les expériences (Divay et al., 2004).

Dans le cadre d'une entente de financement conjoint avec le gouvernement du Québec pour des actions dans des quartiers dits ciblés ou sensibles (Plan d'action dans les quartiers sensibles 2000-2001 et Plan d'intervention dans les quartiers ciblés), la Ville a mené depuis 1998 une série d'interventions ponctuelles sur des équipements publics et soutenu des initiatives du milieu. La RUI mise en œuvre à Montréal se distingue, du moins dans ses principes, de ces deux plans d'action et d'autres interventions sectorielles municipales comme la création des corporations de développement économique communautaire, par son caractère résolument partenarial et par sa volonté d'agir simultanément sur de multiples dimensions dont plusieurs ne sont pas de compétence municipale (du moins traditionnellement).

Lors du Sommet de Montréal de 2002, où les chefs de file montréalais de divers milieux ont identifié des orientations et des priorités pour la nouvelle ville, la lutte contre la pauvreté a fait l'objet d'un fort consensus. Les expériences pilotes de revitalisation urbaine intégrée opérationnalisent ce mandat collectif; le financement du démarrage des expériences provient des fonds spécifiquement consacrés à la réalisation des engagements du Sommet.

En deuxième lieu, les modalités de mise en œuvre de ces expériences pilotes s'inscrivent dans le nouveau modèle organisationnel très décentralisé de la ville. Les arrondissements qui comprennent des zones de pauvreté marquée ont été appelés à soumettre des propositions à la Ville. Les trois propositions qui offraient les meilleures perspectives de démarrage rapide ont été retenues et mises en œuvre par les arrondisse-

ments eux-mêmes. Les services centraux de la Ville ont élaboré un Guide donnant un cadre général pour l'expérimentation; mais les arrondissements ont disposé d'une grande autonomie dans la façon d'associer les citoyens et les groupes locaux à la démarche et dans l'élaboration d'un plan d'action qui constituait l'objectif de la première phase.

En troisième lieu, la démarche de Montréal s'inscrit dans un contexte particulier. La situation économique est nettement plus favorable au tournant des années 2000 qu'au milieu des années 1990. De plus, l'agglomération montréalaise connaît une grave crise du logement. Ces deux facteurs conjugués stimulent la demande de logements locatifs dans les quartiers anciens mais aussi de logements en accession à la propriété dans des immeubles neufs (ensembles de condominiums) ou plus anciens (maisons de 2 à 5 logements dont le rez-de-chaussée est, traditionnellement, occupé par le propriétaire). La transformation de la composition sociale de plusieurs quartiers anciens, amorcée depuis plusieurs années, tend ainsi à s'accélérer. L'afflux croissant de ménages de catégories sociales plus élevées entraîne des demandes insistantes pour l'amélioration de l'environnement bâti, mais suscite aussi des tensions lorsque, dans les quartiers de pauvreté concentrée, cette nouvelle population est en situation de cohabitation ou de coprésence avec des groupes marginaux (toxicomanes, prostituées...).

C'est dans ce contexte que la Ville a lancé, en 2003, trois projets pilotes de revitalisation urbaine intégrée. Ces projets visent des zones à forte concentration de pauvreté, aux trajectoires bien différentes. L'une est

une ancienne municipalité de banlieue de petite taille (Saint-Pierre, 4604 habitants), enclavée entre des infrastructures majeures (autoroutes, gare de triage). Une seconde petite zone ressemble aussi davantage à une unité de voisinage (Galt, 3374 habitants); elle est fortement handicapée par la présence d'une autoroute. La troisième correspond plutôt à un quartier (Sainte-Marie, 20 595 habitants); elle comprend quatre «milieux de vie», chacun de taille comparable à celle des deux premières zones; elle dispose d'un potentiel important de redéveloppement de terrains vacants.

La première phase du projet s'est échelonnée de l'automne 2003 au printemps 2004 et avait pour objectif de conduire à la préparation d'un plan de revitalisation urbaine intégrée, par des représentants des institutions, des associations, des groupes communautaires et des entreprises du milieu, avec le concours des citoyens. Ces plans devaient en principe couvrir les différents domaines de l'action publique: santé, éducation, formation, sécurité, emploi, transport, logement, cadre de vie; ils devaient aussi identifier des priorités d'action. Mais chaque comité local était libre de choisir l'approche et le contenu de plan qui lui paraissait le plus approprié pour le «développement social» de la zone.

Les résultats attendus de la RUI montréalaise se situent sur deux plans. Les caractéristiques globales des zones d'intervention devront être améliorées, qu'il s'agisse des services publics, des équipements, du milieu physique ou du dynamisme économique local. On vise aussi une amélioration de la vie sociale dans la zone et des relations de voisinage moins tendues. On veut notamment

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

72

« favoriser une cohabitation plus harmonieuse entre les résidents des secteurs visés; encourager l'innovation dans les façons de faire pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Ville de Montréal, 2003 : 4). La lutte contre la pauvreté est donc une des composantes des expériences de revitalisation urbaine intégrée.

Un examen des plans locaux de revitalisation urbaine permet de constater que les trois grandes stratégies, soit la dilution spatiale, l'atténuation des effets ou la diminution de la pauvreté, sont poursuivies à des degrés divers dans ces expériences. La stratégie d'atténuation des effets de la pauvreté est prédominante : bon nombre d'actions proposées visent à améliorer le quartier dans son environnement physique et dans son offre de services, et ainsi les conditions de vie des populations pauvres résidentes. La stratégie de diminution se traduit dans quelques objectifs pour améliorer l'employabilité. La stratégie de dilution se traduit par les objectifs d'atteinte d'un certain niveau de mixité sociale par le biais d'un redéveloppement résidentiel sous la forme de condominiums ou de l'attraction de propriétaires occupants dans les petits immeubles loca-

tifs. Cependant, cette dernière stratégie n'est pas sans susciter d'importantes tensions entre les partenaires, certains voyant d'un bon œil une certaine gentrification (clientèle solvable, résidents plus revendicateurs d'améliorations...), d'autres y voyant l'amorce d'un changement qui pourrait mener à terme à une transformation sensible du profil de la population de la zone (c'est-à-dire éviction de la population la plus pauvre, qui ne profiterait pas des améliorations apportées au secteur).

Dans la suite du texte, comme ces expériences en sont au stade initial, nous nous intéressons plus globalement au modèle même de revitalisation urbaine intégrée.

Deux postulats sous-jacents au modèle RUI

Le modèle de revitalisation urbaine intégrée repose sur de nombreux postulats. Nous allons nous attacher ici à deux postulats qui sous-tendent plus particulièrement l'approche territorialisée. Nous les expliciterons puis nous signalerons les écueils qui guettent une telle démarche en contexte montréalais.

Premier postulat : la société locale peut et doit se prendre en main

Dans le modèle de revitalisation urbaine intégrée, on insiste sur la nécessité pour le « milieu », la société civile locale, de se prendre en main. L'objectif d'*empowerment* est fortement souligné, à la fois comme renforcement de la capacité des individus (surtout des pauvres) de prendre en main leur propre destinée, et comme développement d'une capacité d'action collective autonome au niveau micro-local (c'est-à-dire dans les zones d'intervention).

La mise en œuvre de cet objectif soulève bien des questions.

Une première question est de savoir qui, dans le milieu, doit être davantage « habilité », convié à participer plus activement et recevoir de l'aide à cette fin. À cet égard, le développement de la capacité d'action collective peut aisément supplanter le renforcement des capacités individuelles. Si on privilégie la mise en place de réseaux ou d'instances de concertation locale, les citoyens pauvres ordinaires (ceux qui ne sont pas membres actifs d'une association) ne s'y retrouvent pas, sinon par procuration implicite via les groupes communautaires. Les inégalités de ressources politiques des résidents peuvent facilement être obliérées dans une conception implicite et réductrice d'une « communauté » locale unie, égalitaire et capable de parler d'une seule voix.

Aux États-Unis, selon Putnam (1996), de nombreux quartiers pauvres ne pourraient pas, à cause de leur capital social collectif insuffisant, profiter pleinement des politiques de régénération : celles-ci n'y seraient pas viables (*sustainable*). À partir d'une étude sur les organisations communautaires des quartiers de Montréal, Cloutier et Hamel (1991) ont mis en évidence l'inégale densité, selon les milieux, du tissu communautaire des quartiers (le nombre variable d'organisations)⁵. Cela soulève une question : si l'on adhère à une philosophie de prise en charge du milieu de vie par la communauté, qu'advient-il des milieux moins bien pourvus en organisations de quartier ? Si les aptitudes individuelles varient d'un milieu à l'autre, la capacité de s'organiser collectivement pour faire face aux problèmes ne sera-t-elle pas inégale d'un milieu à l'autre ? À vouloir accorder un rôle trop central à la

prise en charge communautaire dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ne traite-t-on pas de manière inéquitable les quartiers inégalement pourvus en ressources associatives, communautaires, institutionnelles?

Une troisième question est soulevée par la RUI. Pourquoi l'État local⁶ tient-il tant à ce que les acteurs locaux se prennent en main? Les raisons appartiennent à plusieurs registres. Dans un contexte d'austérité budgétaire, l'effacement de l'État local peut aisément couvrir une stratégie de désengagement dans le règlement des problèmes sociaux. Aux acteurs locaux non étatiques de prendre la relève dans la prise en charge de services ou la mise au point de nouvelles initiatives, à moindre coût public (appel au bénévolat, salaires moindres dans le secteur associatif...). Mais la valorisation des initiatives de la société civile révèle aussi une certaine lucidité de l'État local sur les limites de son action par rapport aux objectifs poursuivis. Les situations locales souhaitées (par exemple le sentiment de sécurité, l'animation des lieux publics, l'harmonie dans les relations de voisinage) ont des caractéristiques de biens collectifs, dont la qualité résulte de multiples phénomènes de coproduction (Jacquier, 2003; Divay, 1980). Les nouveaux mécanismes visent à mobiliser les citoyens et l'ensemble de la société civile locale dans la production de ces caractéristiques collectives souhaitées.

La RUI comme nouveau mode d'action qui se veut résolument partenarial introduit ou renforce paradoxalement plusieurs tensions locales. S'y révèlent des relations de complémentarité, de connivence et de rivalité entre l'administration locale et le milieu des groupes communautaires.

Au niveau des micro-zones notamment, une forme de concurrence pour la légitimité couve et teinte les prises de position. D'abord, les relations entre les associations et les groupes communautaires locaux ne sont pas exemptes de luttes de pouvoir. Atkinson (2000), à partir d'un survol d'expériences européennes, note que chez les acteurs impliqués localement dans des initiatives de lutte contre l'exclusion, il existe non pas un intérêt local, mais des intérêts qui diffèrent. De même, Mayer (2000), en se basant sur l'étude de plusieurs métropoles, dont Montréal, montre qu'à l'intérieur de la nébuleuse appelée mouvement social urbain, les intérêts défendus peuvent différer considérablement, voire s'opposer, selon les acteurs en présence. Tous les groupes communautaires et associatifs, même dans les quartiers de pauvreté, ne défendent pas toujours les intérêts des populations les plus démunies. De plus, certains groupes présents dans le milieu s'estiment mieux en mesure de connaître les besoins et donc mieux habilités à représenter ou définir l'intérêt des résidants que les fonctionnaires ou les élus locaux, qui travaillent à plus grande échelle, celle de l'arrondissement. À Montréal, le premier échelon où s'organise la légitimité démocratique (en l'occurrence, l'arrondissement) est nettement au-delà du quartier ou de la micro-zone où se déploie la revitalisation urbaine intégrée. Le niveau administratif et politique est ainsi en quelque sorte en porte-à-faux par rapport au niveau de mobilisation.

Deuxième postulat: la lutte contre la pauvreté urbaine concentrée est une affaire de mise aux normes du «milieu»

Ce second postulat repose sur la conviction que les quartiers de pau-

vreté, en cumulant plusieurs désavantages, contribuent à exacerber la défavorisation de leurs habitants et que, conséquemment, il faut réduire ces désavantages.

— Les effets de quartier

On tient souvent pour acquis que le milieu résidentiel n'est pas neutre, qu'il contribue, dans le cas de quartiers de forte concentration de pauvreté, à nourrir les dynamiques d'appauvrissement et plus globalement d'exclusion. On parlera alors d'effets de quartier: Atkinson et Kintrea (2001) définissent ces effets comme un changement net des «potentialités d'existence» associé au fait de vivre dans un quartier (ou une zone) plutôt qu'ailleurs.

Les effets de quartier ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche et débats ces dernières années (Buck, 2001; Dansereau et al., 2002; Ellen et Turner, 1997; Small et Newman, 2001). La difficulté de leur analyse réside dans la distinction et la quantification des effets attribuables aux conditions du quartier et des effets imputables aux caractéristiques individuelles et à l'environnement familial des résidants. Certains travaux empiriques concluent à l'existence des effets de quartier, surtout dans les quartiers très défavorisés. D'autres apportent des nuances importantes; ainsi, Ellen et Turner (1997), sur la foi d'une synthèse relativement exhaustive des travaux sur les effets de quartier, concluent que ces derniers ont moins de poids que les caractéristiques familiales ou individuelles pour expliquer les trajectoires individuelles. En d'autres mots, le revenu, l'éducation et l'emploi des individus ou de leurs parents jouent un rôle plus important dans les trajectoires

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

74

de vie que les caractéristiques du quartier.

À notre connaissance, très peu d'études canadiennes ont tenté de tester empiriquement le rôle des effets de quartier (Oreopoulos, 2002, et Ross et al., 2004) et leurs auteurs arrivent à la conclusion que les effets de quartier sont négligeables. Ces résultats et les considérations qui précèdent incitent à faire montre de prudence quand il s'agit d'attribuer un rôle majeur aux effets de quartier dans les trajectoires et le bien-être des personnes. Par ailleurs, il faut éviter de transposer les résultats des études étatsuniennes aux contextes provinciaux et municipaux canadiens, qui diffèrent encore passablement du contexte étatsunien en ce qui concerne la fragmentation municipale, la nature du filet de protection sociale, les modalités de financement des équipements et services publics et plus généralement la redistribution de la richesse sociale, et enfin les caractéristiques des quartiers anciens.

— La mise aux normes du milieu local

Si les principaux problèmes des quartiers pauvres sont liés au fait qu'ils s'écartent des moyennes pour certains indicateurs, alors il suffirait

de réduire les écarts pour que la majeure partie des problèmes disparaisse. Cette « mise aux normes » soulève des questions, à coup sûr lorsque, sur un aspect (comme la composition sociale d'un quartier), il n'existe pas de référent socialement reconnu ou de normes minimales, mais aussi lorsque des standards plus ou moins précis existent (par exemple pour certains services publics).

Pour qu'un quartier de pauvreté concentrée acquière une composition sociale plus « normale », il faut que la proportion des pauvres diminue, soit que la situation économique des pauvres s'améliore, soit que certains pauvres partent, soit que la population du quartier augmente et que les nouveaux arrivants aient des revenus plus élevés. Plusieurs plans de revitalisation visent ainsi à accroître la diversité sociale du quartier par une stratégie de dilution de la pauvreté. Mais quel est le degré d'hétérogénéité sociale souhaitable dans un quartier ? Et s'il devait y avoir accord sur un seuil, pourquoi l'appliquer seulement aux quartiers pauvres et non à tous les quartiers ? Par ailleurs, la diversité sociale n'a pas forcément toutes les vertus qu'on lui accorde. Les tentatives faites pour réaliser la mixité sociale (dont Dansereau et al., 2002, présentent une revue systématique) sont très instructives à cet égard.

Le milieu ne doit pas être envisagé seulement dans sa composition sociale mais aussi dans ses dimensions physiques (état des logements et des équipements) et environnementales (qualité de l'air et des espaces verts notamment) et en tant qu'espace de services. Pour la « normalisation » des services publics et du milieu physique, on dispose de points de référence socialement moins litigieux

(bien que la mesure de la qualité des services soit moins simple que le laisse supposer l'utilisation de quelques indicateurs). Cette normalisation est au cœur de certaines stratégies de revitalisation, notamment la *Neighbourhood Renewal Strategy* anglaise. Pour mettre aux normes les quartiers défavorisés qui cumulent (certes à des degrés divers) des retards sur plusieurs plans, des réinvestissements sont nécessaires, autant pour l'environnement bâti que pour les services aux personnes. La revitalisation passe donc par un surdosage des ressources publiques dans divers domaines d'intervention au sein des micro-zones. Or ce surdosage implique une redistribution par le biais d'une bonification des services ou d'investissements dans l'amélioration de l'environnement bâti, et cela nécessite des ressources fiscales. La revitalisation peut supporter soit une amélioration des services courants, soit la réalisation de projets ponctuels en marge des services courants, ou les deux parallèlement. Il est à noter que l'amélioration des services n'est pas uniquement une question d'argent ; elle peut faire intervenir des exigences plus dérangeantes, comme une modification aux règles d'assignation du personnel dans certains territoires de façon à ce que les meilleures ressources soient affectées aux zones les plus en difficulté (alors même que l'image de ces zones les rend habituellement peu attrayantes).

Par ailleurs, quel est le niveau de surdosage nécessaire pour que des changements tangibles se manifestent, et surtout, pendant combien de temps le surdosage doit-il être maintenu pour qu'un quartier retrouve des airs de « normalité » ? L'évaluation des expériences réalisées dans plusieurs villes ne donne pas d'indications claires. S'il est possible, par un

surdosage, d'obtenir rapidement dans certains domaines des résultats ponctuels éloquentes (par exemple chute du taux de criminalité juvénile ou amélioration de la qualité des parcs), la durabilité des effets, surtout en termes de réduction globale de la pauvreté dans un quartier, semble exiger des efforts soutenus sur de longues périodes.

Si le surdosage de ressources ne dure qu'un temps (plus ou moins long selon l'intensité du surdosage), s'il s'agit par exemple de donner aux quartiers pauvres le même niveau d'équipements collectifs, l'intervention n'est pas forcément difficile à légitimer politiquement, du moins si la conjoncture fiscale et financière du gouvernement local n'est pas trop serrée. Par contre, si on veut faire en sorte que les populations pauvres des quartiers visés atteignent les mêmes résultats que les autres groupes sociaux (par exemple en termes de réussite scolaire ou d'insertion socioprofessionnelle), alors le surdosage risque de devoir durer aussi longtemps qu'il y aura des pauvres. Une telle ligne de conduite soulève le problème de l'équité entre les pauvres urbains spatialement concentrés, qui bénéficieraient ainsi de mesures particulières, et les pauvres urbains dispersés dans des zones socialement plus hétérogènes ou, à tout le moins, non qualifiées de pauvres: dans l'île de Montréal, 62 % des pauvres vivent hors des secteurs définis comme pauvres. Or, comme il est impossible de déployer certains types de ressources compensatoires à coûts raisonnables autrement que sur une base concentrée, le dilemme devient vite insoluble.

Dans l'immédiat, les interventions dans les zones ciblées se présentent sous un jour favorable: on y procé-

dera à des améliorations ponctuelles du bâti, voire à l'implantation de nouveaux équipements et services (ressources urbaines) ou à leur amélioration. Ainsi, les pauvres jouiront d'un environnement physique, d'un paysage d'équipements et de services de meilleure qualité. Avec un peu d'optimisme, on peut faire le pari que ces améliorations perdureront. Par contre, et c'est là un enjeu important et rarement pris en compte, dans un contexte de libre marché du logement, la concentration de ressources urbaines de bon niveau et l'amélioration du cadre physique pourraient entraîner à moyen et long termes des conséquences que l'on n'avait pas envisagées en début d'intervention, comme l'augmentation de la demande résidentielle pour les zones d'intervention, conduisant à une éviction lente des populations les plus pauvres, auxquelles étaient précisément destinées les améliorations, et à leur remplacement par des ménages de couches moyennes à la recherche d'un logement bon marché, parfois fort bien situé et profitant d'un environnement bien doté en équipements et services. Mais pour que ces effets pervers se manifestent, encore faudrait-il que la RUI soit effective assez longtemps et qu'elle dispose de moyens importants. L'autre scénario possible est qu'en raison des améliorations destinées aux pauvres, les zones d'intervention attirent de plus en plus de ménages défavorisés et contribuent ainsi à une plus grande concentration de la pauvreté. Si ces zones deviennent des espaces de transition et favorisent la mobilité sociale des ménages pauvres (qui, supportés par de meilleurs services et équipements, s'en sortent puis déménagent ailleurs), le résultat serait alors positif. Mais si le quartier

devient un lieu dont on ne peut ou ne veut pas sortir, cela voudrait dire que les interventions ciblées ne serviraient qu'à quelques-uns, alors que les pauvres localisés ailleurs se trouveraient privés de cette discrimination territoriale positive. Se pose donc la question de l'équité dans l'accès aux ressources urbaines, surtout quand celles-ci sont ciblées, c'est-à-dire exceptionnelles.

La délimitation des zones d'intervention: l'écueil qui ébranle tous les postulats

La délimitation des zones d'intervention soulève bien des questions, à commencer par celle de son caractère artificiel, dans la mesure où elle repose sur des critères statistiques. Les territoires d'intervention peuvent-ils être significatifs par rapport aux espaces vécus par les résidents pour diverses activités (fréquentation scolaire, des services et commerces, emploi...), en second lieu par rapport aux territoires où s'organisent les associations et les groupes communautaires, et enfin en relation avec les zones de desserte des équipements collectifs et les unités spatiales significatives de décision politique: arrondissement, ville, comté ou autres (Germain et Gagnon, 1999)?

Il existe une autre difficulté: la zone ciblée n'est pas nécessairement la zone appropriée à tous les types d'interventions. Schématiquement, si on peut régler le problème en plantant des arbres ou en réaménageant un parc, l'échelle micro-locale est significative. Par contre, s'il s'agit de formation de chômeurs puis d'accompagnement dans l'insertion en emploi, l'échelle peut difficilement être limitée au micro-local. Le lieu de traitement n'est pas forcément, voire est plutôt rarement, le lieu de la

manifestation du problème dans les dynamiques de défavorisation.

Le modèle de revitalisation urbaine intégrée tend aussi à traiter le local comme entité indépendante, peu complexe. Il repose sur le postulat implicite que le local serait un tout en soi, relativement isolé du reste de l'agglomération. Le milieu local pourrait faire l'objet d'une intervention spécifique et efficace (même si on reconnaît la nécessité d'intégrer l'action locale avec les interventions d'agglomération, ce qui est le cas dans les documents de Montréal). Le sort de la zone d'intervention pourrait être plus facilement maîtrisé si elle est petite : il serait possible de changer la zone de l'intérieur, indépendamment des forces à l'œuvre à d'autres échelles (agglomération, région, province, etc.). Dans les faits, on sait très bien que ce qui se passe micro-localement est influencé par des forces sociétales; le sort d'une micro-zone est fonction des évolutions économiques et sociales qui se déploient à des échelles beaucoup plus vastes, et plus localement des changements qui se produisent dans les autres quartiers et dans l'ensemble de l'agglomération. Certes, dans la définition générale de l'approche, la Ville

prend soin d'indiquer la nécessité d'une articulation des actions à différents niveaux; la RUI «intègre des actions spécifiques dans les secteurs défavorisés dans le cadre plus large du développement de la métropole» (Ville de Montréal, 2003: 4). Mais dans les projets pilotes, mis en branle rapidement et avec des obligations rapprochées de résultats (production d'un plan dans des délais courts), la dynamique des acteurs locaux tend à refermer les petites zones sur elles-mêmes.

Cette fermeture du micro-local sur lui-même rend difficile l'harmonisation entre les différentes composantes de l'État local qui travaillent à des échelles différentes, freine la société civile dans ses éléments plus métropolitains et donne l'illusion d'une maîtrise des processus urbains.

Conclusion : quelle place la lutte territorialisée contre la pauvreté devrait-elle tenir dans l'ensemble des dispositifs de lutte contre la pauvreté ?

La lutte contre la pauvreté est l'un des objectifs majeurs des expériences de revitalisation urbaine intégrée. Nous ne cherchons pas à faire ici des pronostics sur les résultats de ces expériences dans toutes leurs dimensions. Nous voulons plutôt répondre à une question particulière : quelle place la lutte territorialisée contre la pauvreté (dont la revitalisation urbaine intégrée est une des modalités) devrait-elle avoir dans l'ensemble des dispositifs de lutte contre la pauvreté ?

Pour répondre à cette question, il faut avoir en tête quelques paramètres de base. Tout d'abord, il faut tenir compte de la part de la population pauvre qui vit dans les quartiers de pauvreté; rappelons que, dans le

cas de l'île de Montréal, ce pourcentage est de 38%. Ensuite, il faut regarder l'importance relative des fonds publics consacrés à cette lutte territorialisée par rapport à l'ensemble des budgets consacrés à la lutte contre la pauvreté (et, d'un autre point de vue, à la rénovation urbaine en général). À Montréal, les montants sont fort minimes jusqu'à maintenant, étant donné qu'il s'agissait de financer le démarrage des expériences et l'élaboration des plans; par contre, ceux-ci supposent des investissements significatifs. Enfin, il faut tenir compte du degré de mobilité résidentielle des pauvres sur le marché du logement et du degré de fragmentation spatiale des sous-marchés au sein de l'agglomération. Or on sait que la durée de résidence dans les quartiers pauvres montréalais, de 3,2 ans en moyenne, s'allonge pour les ménages à faible revenu.

Avec ces paramètres en tête, il est possible d'esquisser des réponses à la question normative générale, réponses qui ne peuvent qu'être circonstanciées localement mais qui tiennent compte de l'argumentation suivante. La lutte territorialisée contre la pauvreté peut présenter des avantages, à certaines conditions; elle peut aussi dans certaines circonstances induire des effets pervers, contraires à son objectif.

Les conditions générales pour que les interventions ciblées induisent des effets positifs incrémentaux dans l'ensemble des dispositifs de lutte contre la pauvreté sont de deux ordres. D'une part, les fonds investis dans les mesures territorialisées ne doivent pas résulter d'une compression des mesures à portée universelle qui touchent les pauvres; le local peut bonifier, mais en aucun cas sup-

pléer l'universel. Ensuite, les interventions ciblées doivent s'appliquer à l'ensemble des territoires qui présentent les mêmes niveaux de défavorisation (encore que la mesure des niveaux soulève de nombreuses questions) afin d'éviter de créer deux catégories de milieux de forte défavorisation, ceux qui font l'objet de mesures et les autres, laissés à eux-mêmes et pouvant ainsi faire l'objet d'une réelle relégation sociale. Si ces conditions sont remplies, divers avantages peuvent se manifester. L'amélioration du milieu physique (bâtiments, équipements) et des services fait en sorte que les pauvres des quartiers visés en viennent à recevoir des bénéfices urbains d'un niveau comparable (s'il était de fait inférieur) à celui dont jouissent les autres groupes de population et les autres pauvres vivant ailleurs dans l'agglomération. Ensuite, la revitalisation urbaine peut contribuer, dans différentes zones, au développement de mesures et de services spécifiquement conçus pour répondre aux besoins des pauvres; ces mesures ne sont d'ailleurs parfois abordables en termes de coûts que si la population pauvre est importante (concentrée). La concentration spatiale de la pauvreté permet alors d'adapter des services qui peuvent amener des pauvres à une égalité de résultats, par exemple en termes de performance scolaire. Globalement, si les interventions de type RUI placent des quartiers défavorisés à un niveau de qualité comparable à celui du reste de l'agglomération et aident leurs habitants pauvres à sortir de la défavorisation sans que la situation se détériore ailleurs (sans que l'on se borne à déplacer le problème), alors les expériences de revitalisation urbaine intégrée peuvent être qualifiées de succès.

Par ailleurs, le ciblage de zones dans la lutte contre la pauvreté peut induire des effets pervers, et ceux-ci seront encore plus marqués si le ciblage — la «géographie prioritaire» — est financé au détriment des mesures universelles (Séguin et Divay, 2003). En outre, si les zones d'intervention sont largement publicisées à travers les médias, un danger réel de stigmatisation plane sur elles. Le ciblage soulève aussi la question de l'équité; car les ménages pauvres qui ne résident pas dans les zones ciblées ne profitent pas ou guère des retombées des sommes qui y sont investies. Le ciblage peut par ailleurs induire dans les zones d'intervention deux types d'effets attractifs qui vont à l'encontre des objectifs recherchés: soit en améliorant tellement ces zones qu'elles attireront surtout d'autres couches sociales à revenu plus élevé, soit en les rendant encore plus attrayantes pour les populations pauvres, ce qui fera perdurer voire croître les problèmes de concentration de la pauvreté. Enfin, et c'est le nœud de la question, si les parcours individuels de pauvreté dépendent d'abord des caractéristiques individuelles et familiales et dans une mesure moindre du milieu, les interventions auprès des pauvres ne devraient-elles pas s'attacher d'abord et surtout aux individus et à leur famille, et plus secondairement aux zones de concentration de la pauvreté?

Nous terminerons par l'interrogation suivante: pour vouloir ne s'attacher qu'aux manifestations les plus visibles de la pauvreté (moins menaçante aux yeux de l'opinion publique si elle est «dispersée»), la RUI comme mode d'intervention auprès des populations pauvres concentrées ne préfigure-t-elle pas un désengagement de l'État social vis-à-vis des

pauvres? Dans l'état actuel des choses, ce scénario ne nous semble pas plausible pour le Québec. En effet, les mesures de lutte contre la pauvreté relèvent essentiellement du gouvernement du Québec, qui a jusqu'à maintenant préconisé l'universalisme. Certes, dans la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a souhaité une plus grande implication des acteurs locaux. Mais à ce stade-ci cet appel ne semble pas prélude à une réduction des mesures universelles au profit de mesures territorialisées. D'ailleurs, l'histoire récente des mesures gouvernementales dans d'autres domaines montre que Québec se sent contraint de généraliser rapidement des dispositions qui au départ s'appliquaient seulement à des territoires restreints.

Il est davantage probable que les mesures universelles soient bonifiées en conséquence d'un appui à des initiatives territoriales. Le scénario pourrait cependant changer substantiellement si le gouvernement québécois s'engageait dans une décentralisation des responsabilités relatives aux personnes, voie empruntée par l'Ontario. Un transfert de responsabilités aux municipalités en matière de services aux personnes pourrait creuser les inégalités sociales s'il ne s'accompagnait pas d'un transfert de ressources modulé en fonction des niveaux de pauvreté. Des ressources transférées au local de manière mécanique et universelle (en fonction du nombre d'habitants par exemple) seraient susceptibles d'accroître les inégalités, puisque les municipalités ne comptent pas des proportions identiques de pauvres. Il y a d'une municipalité à l'autre des différences de besoins sensibles, surtout si l'on vise une égalité de résultats. Sans un système de péréquation pro-

La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée

78

pice aux villes les plus pauvres, celles où les besoins sont les plus grands, ces dernières seraient désavantagées par la mise en place d'un *municipal welfare*. De plus, dans le cadre de programmes nationaux d'interventions territorialisées de lutte contre la pauvreté, l'équité serait mise à mal si les États centraux demandaient aux collectivités locales une contribution financière qui ne soit pas proportionnelle à leur richesse.

Anne-Marie Séguin
Gérard Divay
INRS-Urbanisation, Culture et
Société

Notes

¹ Ils ont calculé pour chaque secteur de recensement de chacune des trois régions métropolitaines : le pourcentage de la population de 15 ans et plus qui n'avait pas de diplôme d'études secondaires; le taux de chômage masculin; le pourcentage du revenu attribuable aux paiements de transferts gouvernementaux et le pourcentage de familles monoparentales de parent féminin. Ils ont ensuite identifié les secteurs dont le pourcentage excédait de deux fois la valeur médiane calculée pour chaque variable et pour chaque RMR puis ils ont classé chaque secteur selon le

nombre de fois qu'il figurait parmi les secteurs présentant des pourcentages anormalement élevés de caractéristiques attribuées à la défavorisation.

² Sur un total de 862 secteurs de recensement pour l'ensemble de la région métropolitaine.

³ Selon la notion de faible revenu de Statistique Canada, une famille est considérée comme ayant un faible revenu si son revenu est inférieur à un seuil donné qui est défini en fonction de la proportion moyenne du revenu qui est consacré par les familles canadiennes aux nécessités de la vie, moyenne établie par voie d'enquête aux quatre ans. Autrement dit, si une famille doit utiliser plus qu'une proportion précise de son revenu pour se loger, se vêtir et se nourrir convenablement, elle est considérée comme étant à faible revenu. Ce seuil varie selon la taille de la famille et de la collectivité de résidence.

⁴ La gouvernance locale est entendue ici comme l'ensemble des acteurs, soit les institutions du gouvernement local, mais aussi des autres niveaux de gouvernement, et les organisations et acteurs individuels situés en dehors de la politique formelle, qui exercent une influence sur le devenir d'une collectivité locale.

⁵ Leur étude était toutefois limitée aux organismes qui interviennent auprès des jeunes et des femmes. Il n'en reste pas moins qu'ils ont soulevé une question importante, celle de l'inégalité dans «l'offre de services communautaires».

⁶ Nous suivons ici Jones (1998 : 959), qui définit l'État local comme l'ensemble des institutions de l'État, organisations et agences qui existent à un niveau sous-national et qui interviennent au niveau local.

Bibliographie

ATKINSON, Rob. 2000. «Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge», *Urban Studies*, 37, 5/6: 1037-1055.

ATKINSON, Rowland, et Keith KINTREA. 2001. *Disentangling Area Effects: The Contribution of Place to Household Poverty*. Communication présentée au 31^e congrès de la Urban Affairs Association. Détroit, Michigan, 25-28 avril.

BACQUÉ, Marie-Hélène, Gérard DIVAY, Damaris ROSE, Anne-Marie SÉGUIN et Gilles SÉNÉCAL. 2003. *Survivance de quelques politiques de revitalisation urbaine*. Montréal, INRS-Urbanisation Culture et Société, 115 p.

BUCK, Nick. 2001. «Identifying neighbourhood effects on social exclusion», *Urban Studies*, 38, 1: 2251-2275.

DANSEREAU, Francine. 2002. *Le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Rapport remis à l'Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.

DANSEREAU, Francine, Stéphane CHARBONNEAU, Richard MORIN, Anne RÉVEILLARD, Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN. 2002. *La mixité sociale en habitation*. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la ville de Montréal, 156p.

DIVAY, Gérard. 1980. «La coproduction des biens collectifs locaux et ses implications institutionnelles: critique de certaines thèses de l'école du *Public Choice*», *Revue canadienne de science politique*, 13, 1: 33-53.

DIVAY, Gérard, P. J. HAMEL, D. ROSE, A.-M. SÉGUIN, G. SÉNÉCAL et P. BERNARD, avec la collaboration de B. CHARBONNEAU, G. CÔTÉ et P. HERJEAN. 2004. *Projet pilote de revitalisation intégrée. Démarche d'évaluation*. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 215 p.

DROLET, Marie, et René MORISSETTE. 2000. *Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils exposés au faible revenu?* Statistique Canada, Direction des études analytiques, Documents de recherche, no 11F0019MIF2000146 au cat.

ELLEN, Ingrid GOULD, et Margery AUSTIN TURNER. 1997. «Does neighbourhood matter? Assessing recent

- evidence», *Housing Policy Debate*, 8, 4: 833-866.
- FRENETTE, Marc, Garnett PICOT et Roger SCEVIOUR. 2004. *Durée de résidence dans les quartiers à faible revenu. Évidence pour Toronto, Montréal et Vancouver*. Statistique Canada, Direction des études analytiques, Documents de recherche, no 11F0019MIF2004216 au cat.
- GERMAIN, Annick, J. ARCHAMBAULT et Jael MONGEAU, avec la collaboration de D. ROSE. 2003. «L'évolution alphabétique de la défavorisation sur l'île de Montréal», dans Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, *Défavorisation des familles avec enfants en milieu montréalais*. Montréal, Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal: 21-27.
- GERMAIN Annick, et Julie-Élizabeth GAGNON. 1999. «Is neighbourhood a black box? A reply to Galster, Metzger and Waite», *Canadian Journal of Urban Research*, 8, 2: 172-181.
- GOODWIN, Mark, et Joe PAINTER. 1996. «Local governance, the crisis of fordism and the changing geographies of regulation», *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 21: 635-648.
- HEISZ, Andrew, et Logan MCLEOD. 2004. *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980 à 2000*. Ottawa, Statistique Canada, no 89-613-MIF2004001 au cat.
- JACQUIER, Claude. 2003. *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe. Quelles relations mutuelles?* Grenoble, CERAT-Institut d'études politiques de Grenoble, Pôle «Villes et solidarités».
- JONES, Martin. 1998. «Restructuring the local State: Economic governance or local regulations?» *Political Geography*, 17, 8: 959-988.
- KOHEN, D., C. HERTZMAN et J. BROOKS-GUNN. 1998. *Neighbourhood Influences on Children's School Readiness. Strategic Policy*. Human Resources Development Canada, Applied Research Branch, Working Paper.
- LEE, Kevin K. 2000. *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*. Ottawa, Canadian Council on Social Development.
- LEY, David, et Heather SMITH. 2000. «Relations between deprivation and immigrant groups in large Canadian cities», *Urban Studies*, 37, 1: 37-62.
- MASSEY, Douglass S. 1994. «America's apartheid and the urban underclass», *Social Service Review*, décembre: 471-487.
- MAYER, Margit. 2000. «Urban social movements in an era of globalisation», dans P. HAMEL, H. LUSTIGER-THALER et M. MAYER, dir. *Urban Movements in a Globalising World*. Londres et New York, Routledge: 141-157.
- MERCER, John, et Kim ENGLAND. 2000. «Canadian cities in continental context: Global and continental perspectives on Canadian urban development», dans T. BUNTING et P. FILION, éd. *Canadian Cities in Transition. The Twenty-First Century*. Toronto, Oxford University Press: 55-75.
- MORRISON, Nicola. 2000. «Introduction: Social exclusion and community initiatives», *GeoJournal*, 51: 277-279.
- NOREAU, Nathalie, Maryanne WEBBER, Philip GILES et Alison HALE. 1997. *Traverser le seuil de faible revenu*. Statistique Canada, Série Dynamique du revenu et du travail, no 97-11 au catalogue.
- OREOPOULOS, Philip. 2002. *Do Neighbourhoods Influence Long-Term Labour Market Success? A Comparison of Adults Who Grew in Different Public Housing Projects*. Ottawa, Statistique Canada, Research Paper no 185, no 11F0019MIE au catalogue.
- ROSS Nancy A., Stéphane TREMBALY et Katie GRAHAM. 2004. «Neighbourhood influences on health in Montréal, Canada», *Social Science and Medicine*, 59, 7: 1485-1494.
- SÉGUIN, Anne-Marie. 1999. «Les espaces de pauvreté», dans C. MANZAGOL et C. BRYANT, éd. *Montréal 2001. Visages et défis d'une métropole*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal: 221-236.
- SÉGUIN, Anne-Marie, et Gérard DIVAY. 2002. «Pauvreté urbaine: la promotion de quartiers socialement viables», dans Leslie F. SEIDLE. *The Federal Role in Canada's Cities: Four Policy Perspectives*. Discussion paper F/27, Family Network. Rapport de recherche réalisé pour le Réseau canadien d'analyse des politiques publiques/Canadian Policy Research Network, 41 p.
- SÉGUIN, Anne-Marie, et Annick GERMAIN. 2000. «The social sustainability of Montréal: A local or a state affair?», dans M. POLÈSE et R. STREN. *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. Toronto, University of Toronto Press: 39-67.
- SMALL, Mario Luis, et Katherine NEWMAN. 2001. «Urban poverty after the truly disadvantaged: The rediscovery of the family, the neighborhood, and the culture», *Annual Review of Sociology*, 27: 23-45.
- VILLE de MONTRÉAL. 2003. *Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. Démarche d'évaluation et de développement d'indicateurs de développement social*. Montréal, Service du développement social et communautaire, Direction du développement social.
- WILSON, Julius. 1989. «The underclass: Issues, perspectives, and public policy», *Annals of the American Academy of Sociology and Social Policy*, 501: 182-192.