



## **Repenser la revitalisation des quartiers : examen de l'expérience étatsunienne et leçons à tirer pour le Canada**

*par*

**Steve Pomeroy  
Focus Consulting Inc.**

**Février 2006**



Funding provided in part by

**Canada**

**Repenser la revitalisation des quartiers :  
examen de l'expérience étatsunienne et  
leçons à tirer pour le Canada**

*par*

**Steve Pomeroy**

**Février 2006**

Copyright © 2006 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-177-7

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy

1600, rue Scott, poste 620

Ottawa (Ontario) CANADA

K1Y 4N7

Tél : (613) 729-3340

Fax : (613) 729-3896

Courriel : [caledon@caledoninst.org](mailto:caledon@caledoninst.org)

Site Web : [www.caledoninst.org](http://www.caledoninst.org)

## Table des matières

Introduction	1
Clarification de la terminologie employée dans ce document	2
Approches en matière de revitalisation : grandes lignes et modes de gouvernance	3
Les premières expériences étatsuniennes	3
Les racines d'une approche plus communautaire	6
L'émergence d'organismes intermédiaires à l'échelle nationale, régionale et locale	7
Exemple pour illustrer l'important rôle des fondations	8
Mécanismes auxiliaires de dépenses fiscales pour stimuler l'investissement de capitaux privés	9
Des initiatives plus récentes pour consolider et coordonner les programmes	9
Home Investment Partnership Program (HOME)	10
Initiatives destinées à stimuler l'économie dans un milieu donné	10
Community Development Financial Institutions Fund (CDFI)	12
HOPE VI, un programme de revitalisation de logement social	12
New Markets Tax Credit (NMTC)	14
La proposition du président Bush : Strengthening America's Communities	15
Cadre actuel des programmes de revitalisation aux États-Unis – synthèse	16
Les rouages des stratégies de revitalisation	17
Sandtown Winchester (Baltimore)	17
La Dudley Street Neighbourhood Initiative (DSNI) de Boston	20
Pittsburg-Manchester Neighbourhood Hope VI Revitalization	23
Quelques remarques relatives au fonctionnement des programmes de revitalisation mis en relief par les études de cas	25
Ressources affectées à la revitalisation	27
Surveiller les progrès, évaluer les succès	29
Expérience étatsunienne : conclusions	31
Leçons à tirer pour le Canada	32
Notes	34
Bibliographie	35

## ***Introduction***

Ce document a été préparé dans le but d'appuyer une nouvelle initiative nationale intitulée Quartiers en essor. Quartiers en essor est un programme d'envergure pancanadienne qui mobilise quatre partenaires nationaux et cinq partenaires locaux dans un effort pour revitaliser et améliorer la qualité de vie dans cinq quartiers choisis à travers le pays.

Les quatre partenaires nationaux sont Centraide Canada, *Tamarack – An Institute for Community Engagement*, l'Office national du film du Canada et le *Caledon Institute of Social Policy*. Les cinq partenaires communautaires sont les sections locales de Centraide à Halifax, Thunder Bay, Toronto, Regina et Surrey. Leur rôle est de porter une démarche qui regroupera autour d'une même table, dans un effort pour revitaliser leurs quartiers respectifs, des personnes qui représentent le point de vue de divers secteurs, notamment les secteurs bénévole, des affaires et gouvernemental, ainsi que celui des personnes vivant dans la pauvreté.

De plus, Quartiers en essor implique à titre de partenaires ses cinq principaux bailleurs de fonds gouvernementaux : le Secrétariat national pour les sans-abri (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Bureau des technologies d'apprentissage (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Secrétariat national à l'alphabétisation (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), la Stratégie canadienne antidrogue (Santé Canada) et la Stratégie nationale de prévention du crime (Sécurité publique et Protection civile Canada).

Ce document est un de deux documents complémentaires examinant deux pays dont l'histoire et l'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'initiatives de revitalisation des quartiers et de développement communautaire sont peut-être plus exhaustives que celles du Canada. Ce rapport se penche sur l'expérience des États-Unis. L'autre rapport, préparé par Duncan MacLennan, s'intéresse plutôt à l'évolution des politiques de régénération au Royaume-Uni.

Aux États-Unis, le déclin urbain est un phénomène probablement plus répandu et plus profondément enraciné qu'il ne l'est au Royaume-Uni et au Canada. Le sujet a été la source de recherches exhaustives et d'actions soutenues et il constitue un vaste laboratoire d'approches et de pratiques mises de l'avant dans le but de revitaliser des quartiers urbains centraux anciennement délabrés.

Pour commencer, le document clarifie la terminologie employée. Il poursuit par un bref aperçu des influences historiques en matière de revitalisation, des premières expériences et des programmes en vigueur actuellement aux États-Unis. Trois études de cas mettent en relief le fonctionnement de ces programmes, c'est-à-dire les rouages des diverses stratégies de revitalisation. Dans les sections suivantes, on décrit les principales ressources et approches utilisées, on présente les

faits saillants tirés d'études et de rapports d'évaluation et enfin, on explore les leçons à tirer de l'expérience étatsunienne au Canada.

### *Clarification de la terminologie employée dans ce document*

Le terme *régénération*, quoique employé occasionnellement aux É.-U., s'applique plutôt au R.-U. Aux États-Unis, la terminologie contemporaine privilégie les termes *revitalisation* (retour à la vitalité sociale et économique perdue) et *développement communautaire intégré* (perspective globale axée sur les occasions et les personnes et mettant l'accent sur un endroit ou un milieu particulier). Aux É.-U., les termes *quartier* (neighbourhood) et *collectivité locale/communautaire* (community) sont interchangeables. Ils font référence à des sous-ensembles de zones urbaines plus grandes.

Quoique centrale à une analyse historique de l'évolution des quartiers aux États-Unis, l'expression *renovation* a été fortement discréditée et finalement rejetée à cause des connotations négatives que lui ont valu les premières initiatives de démolition de bidonvilles et de rénovation tous azimuts entreprises dans les quartiers populaires des grandes villes étatsuniennes de 1950 jusqu'au début 1970 [Jacobs, 1962; Grogan et Proscio, 2000].

Le concept de revitalisation de quartier englobe un large éventail d'approches et de résultats. Règle générale, on vise au moyen de la revitalisation à faire disparaître ou à remplacer des images négatives, soit des propriétés délabrées et abandonnées. Il va de soi que la revitalisation s'accompagne également de changements socioéconomiques importants qui, idéalement, réduisent la pauvreté et la dépendance à l'aide sociale et augmentent la participation au marché du travail. Toutefois, le débat se poursuit sur la façon d'évaluer le succès d'un programme de revitalisation; la réduction du taux de criminalité et du sentiment d'insécurité, la hausse de la valeur des propriétés, l'augmentation des investissements commerciaux et de l'activité commerciale locale et les perspectives accrues pour les résidentes et résidents locaux étant au nombre des indicateurs possibles. Mais, à partir de quel moment rénovation et revitalisation débordent-elles de leurs frontières pour céder le pas à la gentrification, une situation où les forces du marché accélèrent le processus de transformation et influent sur les valeurs de façon à ce que les résidents originaux et les ménages à revenu modéré visés n'aient plus les moyens de vivre dans le quartier? La plupart des partisans de la justice sociale feraient valoir que la gentrification et l'exclusion généralisée de groupes socio-économiquement défavorisés ne sont pas des résultats souhaitables et que l'embourgeoisement d'un quartier n'est pas un signe de réussite. Mais, est-ce préférable à l'autre option, celle de se retrouver aux prises avec des quartiers délabrés et laissés à l'abandon?<sup>1</sup>

À l'origine, la régénération (ou développement communautaire) aux États-Unis était une mesure palliative, articulée principalement autour de la démolition des taudis, mais au cours des dernières années la situation a nettement évolué. En fait, les programmes de revitalisation ont effectué un véritable virage à cent quatre-vingt degrés. Principalement préoccupés auparavant par la disparition de la décrépitude ambiante, aujourd'hui ils adoptent des approches intégrées et

intersectorielles et visent la régénération du milieu et des personnes. En fait, ils optent pour ce que Katz [2005] appelle des 'stratégies transformationnelles,' des stratégies qui recherchent l'équilibre, qui visent à concilier revitalisation des quartiers et gentrification.

### ***Approches en matière de revitalisation : grandes lignes et modes de gouvernance***

Les politiques et les programmes nationaux (fédéraux) ont eu une influence profonde et très diversifiée au cours des cinquante dernières années aux États-Unis. La principale caractéristique de la revitalisation des quartiers et du (re)développement communautaire est l'activité croissante à cet égard d'un réseau de plus en plus complexe et sophistiqué d'agences et d'organisations communautaires. Le secteur communautaire aux É.-U. est beaucoup mieux organisé et fait preuve de beaucoup plus d'entrepreneuriat que celui du Canada. Cela vient, en bonne partie, du fait qu'il s'est développé durant une période de restrictions et de compressions gouvernementales tel qu'illustré par le titre de ce rapport de 1989, *Against All Odds: The Achievements of Community-Based Development Organizations* (Contre toutes attentes : les réalisations des organisations de développement communautaire) [NCCED, 1989]. C'est aussi le résultat d'investissements plutôt soutenus de la part des pouvoirs publics, de fondations et d'intermédiaires (décrits plus loin) dans le renforcement des capacités communautaires.

La section suivante examine succinctement les racines historiques de la régénération aux États-Unis avant de procéder à l'analyse des programmes de revitalisation plus récents et les leçons à en tirer.

### ***Les premières expériences étatsuniennes***

Le boom économique de l'après Seconde Guerre mondiale a été accompagné d'une transformation fondamentale des villes étatsuniennes et la banlieusardisation et l'exurbanisation des classes moyennes et ouvrières (habituellement blanches) en sont un volet important. L'exode urbain a été provoqué et rendu plus facile par de massifs investissements dans les réseaux d'autoroutiers, l'accès accru aux prêts hypothécaires et le peu de restrictions imposées à la croissance en périphérie (étalement urbain) où les terrains n'étaient pas chers et où on pouvait acquérir une propriété à prix relativement abordable. Ce train de mesures, dont les conséquences sur le milieu n'étaient pas intentionnelles dans la plupart des cas mais néanmoins considérables, a favorisé le développement suburbain et exurbain au détriment des quartiers centraux.

Les causes du déclin urbain sont bien documentées (et examinées succinctement dans un document complémentaire, préparé pour le compte de Quartiers en essor) [Pomeroy, 2005]. Les problèmes raciaux ont souvent été associés au déclin des quartiers centraux urbains surtout dans les

villes industrialisées du Nord alors que les familles noires afro-américaines migraient vers la ville à un rythme comme jamais auparavant. Par exemple, dans les années 1960 à Chicago, on a rapporté que les populations noires remplaçaient à raison de cinq pâtés de maisons par semaine la population à prédominance blanche [Bradbury et al., 1982]. Dans beaucoup de quartiers, des populations immigrantes venues de l'étranger s'ajoutaient aux migrants noirs. Généralement, ces familles immigrantes étaient plus nombreuses, sous-scolarisées, sous-employées et pauvres. Les services publics étaient insuffisants et, dans la plupart des quartiers où se retrouvaient ces populations, la pauvreté ambiante était exacerbée par la spirale du déclin et du délabrement. La criminalité et la victimisation sont devenues des problèmes endémiques.

Dans un effort pour régler le problème des logements vieillissants, des bidonvilles et de la concentration croissante de la pauvreté dans les quartiers centraux de nombreuses villes, le gouvernement fédéral a promulgué deux lois importantes, créé de nouvelles institutions et adopté un cadre stratégique national.

La législation [Housing Act] pour soutenir la rénovation urbaine (démolition de taudis) a d'abord été promulguée en 1949 et s'est articulée dans des programmes nationaux mis en œuvre au cours des années 1960. Au nombre de ceux-ci, il faut mentionner le *Area Redevelopment Act* de 1961 qui a entraîné la création d'un organisme appelé *Economic Development Administration* et dont le mandat était de coordonner le développement économique régional (ainsi que la revitalisation). Peu de temps après sa création, il y a eu l'annonce fracassante de la 'guerre contre la pauvreté' de l'administration Johnson [Economic Opportunity Act, 1964] dont le point de mire était surtout les organisations communautaires et un éventail d'initiatives diverses : investissements dans les écoles publiques, création de *Medicare*, programmes d'emploi et investissements dans le logement. Bref, la guerre contre la pauvreté a comporté un ensemble complet de mesures destinées spécifiquement à des quartiers défavorisés, lesquels étaient habituellement noirs.

En 1965, le gouvernement étatsunien a créé le *Department of Housing and Urban Development* (HUD) et lui a remis la responsabilité des programmes nationaux de revitalisation et de logement. C'est ainsi que subséquemment le HUD a participé à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes décrits plus loin. Le *Employment Opportunities Act* de 1964, dont le mandat en terme d'habitation et d'aménagement urbain est distinct de celui du HUD, est une loi qui a contribué à la création des premières corporations de développement communautaires (CDC) dans de nombreuses villes étatsuniennes.

Dans leur volonté de s'attaquer à la pauvreté et, notamment, à ses manifestations physiques que sont les quartiers à l'abandon et délabrés, ces différentes mesures législatives ont donné naissance à plusieurs programmes anti-pauvreté tels que *Model Cities*. Elles ont également eu pour effet d'augmenter substantiellement le financement des services sociaux locaux et des activités de développement communautaire par le gouvernement fédéral au moyen du Programme d'action communautaire [Office of Economic Opportunity].

À quelques exceptions près, les premiers programmes de rénovation urbaine n'ont jamais été à la hauteur des attentes. Ils ont servi à démolir des quartiers en entier et à détruire de vieux



logements pour y construire à la place des autoroutes (ce qui, plus tard a favorisé, la banlieusardisation), de nouveaux secteurs commerciaux et, parfois, de grands parcs de logements sociaux (ce qui n'a servi qu'à diminuer les conditions de vie des gens au lieu de les améliorer et à recréer les conditions de bidonvilles). Pourtant leur pire échec a été l'inaction. En dépit de toute la planification et de la pléthore de rapports, beaucoup d'initiatives n'ont jamais véritablement pris leur envol. Elles ont promis beaucoup plus qu'elles n'ont réalisé [Teaford, 1999].

La principale critique exprimée à l'égard des programmes de rénovation urbaine de l'époque, critique mise en relief et étayée par Jane Jacobs (1961) et reprise par beaucoup d'autres, est le peu d'attention que l'on accordait alors à la participation et la mobilisation des résidents et résidentes du secteur sinon dans le processus même de revitalisation du moins dans l'élaboration des plans de réaménagement. Même si, sur le terrain, les conséquences physiques de ces grandes initiatives ont été plus limitées que ne le laisse croire la critique générale, l'image persistante de la rénovation urbaine dans l'opinion publique en était une de bulldozers et de déplacements de populations pauvres [Nenno, 1996].

Les leçons déterminantes à tirer des trente années d'expérimentation d'après-guerre en matière de rénovation urbaine portent davantage sur les actions à éviter que sur les façons de revitaliser avec succès les quartiers centraux des villes. En effet, les quatre décennies de 1950 à 1990 ont été des périodes d'essai et d'erreur. On a expérimenté de nouvelles approches dans l'espoir de contrer les effets conjugués des changements économiques, de l'obsolescence d'anciennes zones industrielles et du désordre social grandissant [Nenno, 1996].

Certaines initiatives lancées dans les années 1960 ont connu un modeste succès, notamment le *Head Start Program*, le *Youth Jobs Core* et le *Volunteers in Service to America – Vista*, un programme analogue au *Peace Corps* mais se déroulant sur le territoire des États-Unis. Ces initiatives ont survécu et se déroulent toujours mais ne sont pas à proprement parler des programmes de revitalisation. La plupart des initiatives d'envergure nationale audacieuses et axées sur le milieu issues de la 'guerre contre la pauvreté' des années soixante, ont failli faute d'un profond enracinement communautaire d'une part et d'autre part, dans le cas de certaines villes notamment, à cause de la bisbille politique entre les élus locaux et fédéraux.

Ironiquement, ce qui a nui au succès de *Model Cities* c'est la décision de financer directement les groupes communautaires sans passer par les élus locaux (qui depuis toujours canalisait les fonds publics destinés à la revitalisation urbaine). Le *Economic Opportunities Act* de 1964 lançait un nouveau concept : les conseils d'action communautaire (CAC), un mécanisme visant à favoriser la participation communautaire et l'autonomie des résidentes et résidents des quartiers à l'abandon. Même si leurs résultats ont été très différents d'une ville à l'autre, règle générale, un certain scepticisme s'est exprimé quant au pouvoir réel de ces conseils. Dans certaines villes, le fait d'y nommer des leaders communautaires partisans des élus locaux a sapé leurs efforts de démocratisation. Ailleurs, les CAC ont donné naissance aux groupes protestataires et fomenté la contestation sociale caractéristique de la fin des années soixante. Quoi qu'il en soit, malgré leur peu de résultats immédiats, on pourrait croire qu'à long terme, les conseils d'action communautaire ont contribué à l'émergence de leaders communautaires.

Effectivement, alors que les conseils d'action communautaire étaient officiellement mandatés pour faire de l'organisation communautaire, d'autres structures communautaires distinctes des CAC et moins formelles ont surgi dans les secteurs défavorisés. De petits groupes catalytiques, composés de résidentes et résidents frustrés, ont pris la tête de modestes efforts de développement économique et de développement social, donnant ainsi naissance aux corporations de développement communautaire (CDC). Quoique sous financées et peu puissantes initialement, les CDC ont grossi durant les années 1970 et, au fil du temps, elles ont reçu du soutien d'autres programmes, notamment de la part d'organismes caritatifs importants comme la Ford Foundation et d'organismes intermédiaires (apparus à la fin des années 1970).

### *Les racines d'une approche plus communautaire*

Marquées par un nouveau vent politique (l'administration Nixon) et de preuves flagrantes de discrimination, les années soixante-dix ont été le théâtre de deux lois déterminantes, des lois qui influencent encore aujourd'hui l'approche des États-Unis en matière de développement communautaire et de revitalisation urbaine. Il s'agit du *Housing and Community Development Act*, adopté en 1974 et du *Community Reinvestment Act*, adopté peu de temps après en 1977. Ces mesures législatives enchâssaient une position politique privilégiant la participation minimale du fédéral au profit de la responsabilisation locale.

Le *Housing and Community Development Act* a fait beaucoup pour encourager la prise en charge communautaire et soutenir les efforts en ce sens. L'élément fondamental de cette loi était le *Community Development Block Grant* (CDBG), un mécanisme qui fusionnait en une seule enveloppe financière les divers programmes de financement fédéraux (y compris rénovation urbaine, cités modèles, équipements communautaires, aqueduc et d'égout, et plein air).

Mécanisme de financement omnibus, le CDBG est l'un des programmes les plus anciens et, selon certains, les plus efficaces de toute l'histoire de la régénération aux États-Unis. Il s'agit aussi de la plus importante source de financement public, avec un budget annuel dépassant, depuis 1990 et jusqu'en 2005, les quatre milliards de dollars. Toutefois, le CDBG risque d'être coupé de 40 p. cent advenant l'adoption des propositions budgétaires de l'administration Bush pour 2006 (le budget pour 2005 est de 4,1 milliards de dollars).

Par une formule de financement fondée sur les besoins, le *Housing and Community Development Act* permettait de transférer des fonds fédéraux sur une base géographique mais assurait aussi qu'ils soient affectés aux collectivités qui avaient le plus besoin qu'on y réinvestisse. La loi visait à transformer « des milieux urbains viables en véritables entités sociales, économiques et politiques » [§101(b)(1)] en appuyant des actions systématiques et soutenues de la part du gouvernement fédéral, des États et des municipalités afin d'éliminer la décrépitude, de conserver et restaurer les vieux quartiers urbains et de « procurer aux gens, notamment aux personnes à revenu faible et modeste, des logements décents et un milieu de vie convenable » [§101(c)] [Galster et al. 2004].<sup>2</sup>

Les fonds sont donc versés aux municipalités qui déterminent par la suite l'usage qu'elles en feront à partir d'une analyse en profondeur de leur milieu et de plans de dépenses [Nenno, 1996]. Les bénéficiaires de ces subventions peuvent les affecter à des activités de développement communautaire spécifiques telles que la restauration de logements, l'amélioration d'équipements publics et la prestation de services publics. En vertu de la loi, la plupart des bénéficiaires ne peuvent allouer plus de 15 p. cent des fonds provenant du CDBG à des services publics comme les services de garde, les soins de santé et la prévention du crime [GAO, 1998].

Tant dans ses objectifs que dans ses mécanismes d'allocation budgétaire, le CDBG a été le premier programme de financement majeur aux É.-U. à adopter une perspective axée explicitement sur le milieu. Tout en cherchant à répondre aux besoins des personnes à faible revenu, il reste que son point de mire était l'amélioration des conditions physiques et sociales d'un quartier donné. En cela, il se distinguait des initiatives précédentes de lutte contre la pauvreté qui, règle générale, s'étaient plus spécifiquement attaquées aux besoins individuels [Galster et al., 2004].

L'adoption en 1977 du *Community Reinvestment Act* (CRA) a elle aussi profondément influencé l'orientation et l'avenir des programmes de revitalisation aux É.-U. Dans une situation de déclin urbain, bon nombre d'institutions financières, entre autres les prêteurs hypothécaires réticents à prendre des risques, appliquaient généralement une pratique discriminatoire, dite *red-lining*, à l'endroit des quartiers défavorisés et à l'abandon. Le *red-lining* empêchait que les initiatives de revitalisation locales puissent obtenir du financement et nuisait par le fait même aux efforts en ce sens. Le CRA a rendu cette pratique illégale et a exigé de plus des prêteurs qu'ils réinvestissent dans la collectivité (des amendements ultérieurs en 1989 et 1995 ont renforcé le caractère exécutoire de la loi).

Au cours des trente dernières années, le CRA a sensibilisé les institutions financières aux réalités des quartiers défavorisés ce qui a eu pour effet d'accroître leur engagement dans ces milieux. Beaucoup de banques importantes ont maintenant des filiales spécialisées dans le développement des collectivités et l'investissement communautaire et leurs produits sont spécifiquement élaborés pour soutenir le développement économique et communautaire.

### ***L'émergence d'organismes intermédiaires à l'échelle nationale, régionale et locale***

Simultanément et en complément des différentes mesures législatives et des programmes de revitalisation, est apparu à l'échelle locale et nationale un réseau d'organismes intermédiaires. Ces organismes, souvent créés ou soutenus par des fondations, sont des corporations sans but lucratif qui ont une grande expertise en matière de financement et d'organisation communautaire. Ils fournissent de l'assistance technique, de la formation et des services aux organisations locales. Ils sont professionnels et sophistiqués et agissent à titre d'intermédiaires entre les organismes communautaires et les institutions financières et, parfois, les programmes gouvernementaux.

La *Neighbourhood Reinvestment Corporation* (NRC), un des premiers organismes intermédiaires à voir le jour, a été créé par le Congrès des É.-U. en 1978. Son mandat : stimuler les réinvestissements dans les quartiers en déclin et s'attaquer directement aux pratiques de prêts discriminatoires (*red-lining*) mentionnées précédemment.

S'appuyant sur l'expérience acquise au début des années soixante dans le cadre de son programme *Neighbourhood Housing Services*, la Ford Foundation a elle aussi créé en 1979 un organisme intermédiaire, la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC). Initialement, la LISC limitait son action aux seules régions désindustrialisées les plus atteintes, soit le Nord-Est et le Midwest des É.-U. Depuis, son champ d'intervention s'est étendu à tout le pays. La LISC a été un joueur clé; elle a investi dans les collectivités, bâti leurs capacités et soutenu des initiatives intégrées de revitalisation communautaire.

Un an après la création de la LISC, en 1980, James Rouse, mécène important et promoteur immobilier prospère, a créé et doté la *Enterprise Foundation*. Sa mission : contribuer à la revitalisation des quartiers délabrés, bâtir le leadership et les capacités communautaires et mailler organismes communautaires, ressources existantes, assistance technique et financement. Durant les années 1980, la NRC, la LISC et la Enterprise Foundation se sont taillées une place de choix dans le secteur du développement communautaire et de la revitalisation de quartier. (Un quatrième joueur important s'est ajouté en 1993, une fondation distincte, créé par la Fannie Mae Corporation.)

Un grand nombre d'organismes intermédiaires de moindre envergure ont également vu le jour à l'échelle locale et régionale durant les années 1980 et 1990. Ils ont contribué significativement à bâtir et renforcer les capacités des collectivités locales spécialement démunies.<sup>3</sup>

### ***Exemple pour illustrer l'important rôle des fondations***

La *Rebuilding Communities Initiative* (RCI) est une initiative de reconstruction et de transformation communautaires animée par les résidants et résidentes des secteurs concernés. Elle se déroule sur sept ans et a été lancée par la Annie E. Casey Foundation (AECF) pour venir en aide à des quartiers défavorisés dans cinq villes étatsuniennes. Elle est un exemple d'un nombre croissant d'initiatives communautaires intégrées (ICI) soutenues financièrement par des fondations. S'inspirant de divers modèles de développement communautaire, les ICI travaillent dans le quartier à bâtir et renforcer les capacités des organismes communautaires et des résidants et résidentes afin qu'ils s'attaquent à divers problèmes dans leur milieu et changent des choses.

Les ICI s'emploient à bâtir le leadership au sein d'une population et de ses organismes locaux. Elles nécessitent la collaboration et l'implication de vastes segments de la population et des institutions locales. Pour beaucoup de leurs participants et participantes, l'apprentissage de la collaboration à grande échelle s'avère difficile. Difficile aussi l'établissement de structures de gouvernance pour encadrer les activités. Les fondations et les milieux concernés ont tiré des leçons précieuses de ces difficultés, des leçons qui ont contribué à informer et renforcer les initiatives communautaires intégrées et d'autres programmes de revitalisation.

## ***Mécanismes auxiliaires de dépenses fiscales pour stimuler l'investissement de capitaux privés***

Une dernière caractéristique du phénomène de la revitalisation aux États-Unis est le recours intensif dans ce pays aux programmes de dépenses fiscales, notamment les obligations exemptes d'impôts et le Low Income Housing Tax Credit (LIHTC). Ce ne sont pas des initiatives de revitalisation à proprement parler et ils n'ont pas comme première cible des quartiers spécifiques mais ce sont dans les deux cas des mesures importantes qui encouragent le financement d'infrastructures communautaires – comme le logement abordable – et l'investissement de capitaux substantiels, deux activités souvent à la base d'une stratégie de revitalisation.

Les obligations exemptes d'impôt émises par les *State Housing Finance Agencies* pour le compte des villes ou des municipalités incorporées sont une première mesure fiscale importante. Elles procurent aux investisseurs privés un revenu en intérêts non imposable. Ainsi, les municipalités peuvent amasser du capital et consentir du financement à un taux inférieur à celui du marché.

Les crédits d'impôt sont la deuxième mesure importante. Le principal et le mieux connu est le *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC). Il a été créé en 1986 dans le cadre d'une réforme majeure de la fiscalité fédérale dont l'effet a été d'abolir les nombreux allègements fiscaux lucratifs consentis aux promoteurs immobiliers pour les remplacer par un dégrèvement fiscal ciblé et conditionnel à l'investissement dans la production et la restauration de logements à prix abordable. Le LIHTC est intéressant à cause de son double rôle. D'une part, il génère des revenus appréciables pour les organismes intermédiaires et d'autre part, en rendant admissible la construction (y compris la restauration) d'ensembles résidentiels à prix abordable, il attire d'importants placements directs sous forme de capitaux.

La caractéristique principale du LIHTC est qu'il procure aux investisseurs (généralement de grandes sociétés financières puisque les projets LIHTC sont admissibles en vertu de la CRA) des crédits d'impôt applicables au revenu imposable sur une période de dix ans. Parce qu'ils épargneront (en payant moins d'impôt) dans les années futures, les investisseurs sont prêts à se procurer d'emblée des crédits d'impôt. Cela a pour effet de générer sur-le-champ des placements en actions dans le logement à prix modique neuf ou restauré. Les organismes intermédiaires agissent comme courtiers de crédits d'impôt. Ils assurent la liaison entre les investisseurs privés et les projets de construction ou de restauration de logements à prix abordable et veillent au respect des conditions pour la période que dure le contrat d'investissement. Pour effectuer ce travail, les intermédiaires perçoivent des frais de courtage qui leur permettent de soutenir leurs activités régulières d'une part et leur procurent, d'autre part, du financement pour les prêts et les subventions qu'elles consentent aux collectivités afin de renforcer leurs capacités ou de leur fournir de l'assistance technique.

## ***Des initiatives plus récentes pour consolider et coordonner les programmes***

Tel que mentionné, le CDBG a été lancé en 1974 dans le but de consolider et de coordonner un chapelet d'initiatives et de programmes fédéraux offerts par de nombreux ministères et agences.

On cherchait également à se doter d'un mécanisme efficace d'investissement communautaire. Après trente ans, le CDBG existe toujours. C'est le plus important programme fédéral de revitalisation communautaire au pays.

Au fil des années, beaucoup d'autres programmes ont été créés outre le CDBG. Cette tendance est d'ailleurs à l'origine de nouvelles initiatives mises en place dans le but de consolider les programmes dont l'objectif commun était l'amélioration des conditions de vie des quartiers en difficulté. De ce nombre, le *Home Investment Partnership Program* (HOME) créé en 1990, les *Empowerment Zones/Enterprise Communities* (rural) créé dans le cadre du *Omnibus Budget Reconciliation Act* en 1993 et, plus récemment, la proposition de l'administration Bush (mai 2005) de consolider quelque dix-huit programmes différents au sein d'un nouveau programme appelé *Strengthening America's Communities* (SAC). Dans les prochaines sections, nous examinerons ces programmes consolidés (et la proposition de l'administration Bush) ainsi que d'autres programmes réguliers récents : *Community Development Financial Institutions Fund* et *HOPE VI*.

### ***Home Investment Partnership Program - HOME***

HOME est un programme distinct mais complémentaire au CDBG, créé en 1990 en vertu du *National Affordable Housing Act*. Toutefois, les projets d'habitation sont son point de mire principal (financement admissible) plutôt que les objectifs plus globaux de développement communautaire du CDBG.

À l'instar du financement CDBG, le financement HOME est attribué en fonction d'une formule de calcul fondée les besoins en matière de logement, lesquels sont établis à partir d'indicateurs objectifs des besoins dans la collectivité : pauvreté, population, densité excessive, âge des logements et croissance stagnante. Quarante p. cent des fonds de HOME sont alloués aux États et 60 p. cent à des municipalités.

Le financement est destiné à des stratégies locales d'habitation qui visent à permettre à un plus grand nombre de citoyennes et citoyens étatsuniens à faible et très faible revenu d'accéder à la propriété ou à un logement à prix modique. Les fonds ne peuvent être investis que dans des logements destinés à des personnes dont le revenu est situé sous un seuil déterminé. Le financement HOME s'inscrit habituellement dans des stratégies globales de régénération et de revitalisation des quartiers.

### ***Initiatives destinées à stimuler l'économie dans un milieu donné***

Le Congrès des É.-U. a créé les programmes *Empowerment Zone et Enterprise Community* (EZ/EC) en 1993 et *Renewal Community* (RC) en 2000 dans le but de soutenir les collectivités en difficulté. Ces programmes s'attaquent à la pauvreté, au chômage et à la croissance économique.

Des quartiers urbains et des collectivités rurales désignés sont admissibles à des subventions de base spécifiques ainsi qu'à des exemptions de taxes qui s'échelonnent sur dix ans. À l'origine, le programme EZ/EC et, par la suite, le programme RC ont été élaborés pour améliorer les conditions de vie dans les collectivités en difficulté, mais au fil du temps, ils se sont transformés. Durant les phases un (1994) et deux (1998) du programme, les initiatives EZ/EC étaient financées sous forme de subventions et d'avantages fiscaux et durant la phase trois (2001), principalement sous forme d'avantages fiscaux. En 2002, le programme a été amélioré et on l'a rebaptisé *Community Renewal Initiative*. Il a toutefois conservé beaucoup des propriétés du programme EZ/EC original, dont son volet rural et urbain.

Les initiatives EZ/EC en milieu urbain sont administrées par le *Housing and Urban Development Agency* (HUD) tandis que celles qui se déroulent en milieu rural sont administrées par le ministère de l'Agriculture (USDA). Les collectivités participent à un concours, une sorte d'appel et seul un petit nombre d'entre elles, en bout de parcours, sont désignées EZ/EC. Dans les phases un (1994) et deux (1998) du programme, HUD et USDA ont désigné en tout quarante et une collectivités EZ et cent quinze collectivités EC. HUD a désigné quarante collectivités RC. Dans le cadre du programme révisé, en décembre 2001 quarante collectivités urbaines et rurales ont été désignées RC et neuf EZ.

Le programme EZ/EC encourage la mise en œuvre d'initiatives intégrées de revitalisation dans les milieux en difficulté en finançant des projets de revitalisation communautaire intégrés et de grande envergure. Le programme verse des subventions globales et accorde divers incitatifs fiscaux aux entreprises qui s'établissent dans les quartiers urbains et les zones rurales désignés, créent de l'emploi, restaurent et construisent des logements et contribuent généralement à la revitalisation afin de restaurer la viabilité commerciale et économique dans ces milieux.<sup>4</sup>

En plus d'avoir délégué la responsabilité administrative du programme aux deux ministères fédéraux (HUD et USDA), la loi promulguée en 1993 a créé le *Community Enterprises Board* – CEB, une instance du Cabinet qui supervise la mise en œuvre des initiatives EZ/EC [GAO, 1995]. Le CEB est présidé par le Vice-président. Y siègent également des conseillers en économie et politique sociale de la Maison blanche, ainsi que les secrétaires de dix autres bureaux et agences relevant du Cabinet. Outre la supervision du programme, le CEB agit à titre conseil auprès du Président, lui proposant des moyens d'améliorer la coordination des divers programmes fédéraux destinés aux collectivités en difficulté.

Ce bureau était un élément important du programme EZ dans l'administration Clinton/Gore. Il assurait la coordination des agences fédérales qui devaient coopérer avec les collectivités désignées EZ et leur accorder la préférence au chapitre des subventions discrétionnaires ou des appels d'offre (par ex. lors de concours pour obtenir du financement, les collectivités EZ se voient accorder des points supplémentaires). Étant donné que le programme EZ était à toute fin pratique une initiative du Vice-président, le fait qu'il soit à la tête de l'organe qui en assurait la coordination était utile. Le personnel était constitué de fonctionnaires élus et de carrière provenant de diverses agences fédérales. Cependant, à l'entrée en fonction de la nouvelle administration (Bush), le CEB a été démantelé et il n'est plus fonctionnel.

Au chapitre de la gouvernance, un organisme coordonnateur très haut placé dans la hiérarchie est susceptible de jouer un rôle déterminant. Quoique, dans le cas du CEB, la question se pose quant à son efficacité étant donné la courte durée de son mandat. Dans un rapport de 1995, le *Government Accounting Office* – GAO soulignait effectivement la fragmentation persistante et l’absence de coordination entre les quelque douze ministères et bureaux concernés. Le souci de protéger leurs avoirs semble entretenir la résistance des ministères et des bureaux et les empêcher de coopérer pleinement et de s’échanger des ressources [GAO, 1995].

En plus de ses efforts de coordination aux échelons supérieurs du gouvernement, le programme EZ-EC comprend un autre volet central et fondamental : la mobilisation et la participation citoyenne et les comités de coordination locaux. La marque distinctive du programme est l’importance accordée à l’élaboration de stratégies par le milieu et adaptées aux besoins du milieu plutôt que l’implantation d’un programme prescriptif national [Pitcoff, 2000].

### ***Community Development Financial Institutions Fund (CDFI)***

Même s’il ne s’agit pas à proprement parler d’un programme intégré de revitalisation communautaire, le *Community Development Financial Institution Fund* (CDFI) est important en ce qu’il contribue à bâtir et renforcer les capacités des collectivités en leur donnant accès à des capitaux d’investissement.

Le CDFI a été créé en 1994 dans un effort pour étendre le réseau des institutions financières communautaires. Le Congrès a reconnu l’importance des institutions financières communautaires et le rôle qu’elles jouent dans l’amélioration de la situation économique des quartiers défavorisés et démunis en leur accordant des prêts sur mesure et en investissant dans le milieu. Le secteur du développement communautaire exerçait depuis longtemps des pressions pour que le gouvernement soutienne ces institutions qui étaient relativement peu nombreuses et de petite taille et avaient du mal à répondre à la demande.

Le Fonds s’est appuyé sur deux programmes pour permettre aux collectivités en difficulté d’avoir accès plus facilement au crédit et à d’autres services financiers : le CDFI et le *Bank Enterprise Award*. Le CDFI accorde de l’aide financière et du soutien technique à des institutions financières à but lucratif et sans but lucratif qui interviennent en milieux défavorisés et il surveille leur rendement sur une période de cinq ans au moins. Quant au programme *Bank Enterprise Award*, il récompense les banques qui augmentent le nombre d’investissements et de prêts accordés au CDFI ou au quartiers en difficulté.

### ***HOPE VI, un programme de revitalisation de logement social*** <sup>5</sup>

HOPE VI n’est pas à proprement parler un programme de revitalisation urbaine, mais compte tenu du nombre élevé de parcs de logements sociaux laissés à l’abandon aux É.-U., il est



effectivement devenu un programme de revitalisation communautaire, surtout depuis les modifications qu'on y a apportées en 1995 (abordées plus loin). HOPE VI est donc devenu au fil des années le plus important programme de revitalisation de logement social aux États-Unis. Ces complexes résidentiels publics sont habituellement de grande taille aux É.-U. et influent directement sur le déclin des quartiers.

L'initiative, connue au départ sous le nom de *Urban Revitalization Demonstration Program* et rebaptisée depuis HOPE VI, a été lancée en 1992 dans la foulée des recommandations de la *National Commission on Severely Distressed Public Housing*. Elle vise les offices de logement municipaux des quarante plus grandes villes étatsuniennes ainsi que les offices d'habitation responsables des complexes résidentiels en difficulté identifiés par le HUD.

Par appel d'offres, le programme accorde du financement aux offices d'habitation admissibles pour soutenir la planification et la mise en œuvre d'initiatives intégrées de réaménagement urbain. Outre la restauration physique, dans le but de s'attaquer aux problèmes de concentration de la pauvreté, le programme met l'accent sur le développement communautaire. Les offices d'habitation ont été encouragés à soumettre des projets de régénération de cinq cents unités de logement pour une subvention maximale de cinquante millions de dollars. Jusqu'à 20 p. cent de la subvention peut s'appliquer à des améliorations non physiques (c.-à-d. activités de développement communautaire) [Pomeroy et Lampert, 1998].

Le programme original a été révisé en 1995 et deux changements fondamentaux ont été apportés. Premièrement, on a adopté un modèle de financement mixte – fonds consentis par HUD et investissements privés dans des logements d'initiative privée – pour encourager des partenariats publics-privés et la création de milieux socio-économiquement diversifiés. Deuxièmement, on a aboli l'obligation de remplacer les unités de logement social avant de procéder à leur démolition (cette mesure avait été contraignante sur le plan du réaménagement physique). En fait, ces modifications ont eu pour effet de transformer un programme qui, au départ, consistait simplement à financer la rénovation de complexes résidentiels publics en initiative globale et intégrée de revitalisation de quartier [Turbov et Piper, 2005].

Turbov et Piper font valoir que le programme de financement mixte HOPE VI, lorsque mis en œuvre de façon optimale, peut avoir des effets beaucoup plus marqués sur la revitalisation des quartiers qu'une approche de reconstruction strictement axée sur la brique et le mortier. Ils soulignent qu'en dépit du fait que le HUD ait surveillé de près et évalué les initiatives de revitalisation menées au pays, aucune évaluation globale n'a été réalisée pour déterminer l'efficacité du programme en tant que tremplin pour l'amélioration des conditions de vie générales dans ces quartiers. Dans le cadre de recherches effectuées plus récemment, ils ont étudié cette question à partir de quatre cas particuliers et ont trouvé que :

Utilisé stratégiquement, le partenariat HOPE VI et secteur privé, conjugué à une approche holistique qui intègre logement, école, emploi et services sociaux, a beaucoup de potentiel au chapitre de la revitalisation des ensembles résidentiels publics délabrés et comme tremplin pour améliorer substantiellement les quartiers (y compris les parcs résidentiels d'initiative privée avoisinants). HOPE VI peut attirer de nouveaux investissements dans des milieux et secteurs où le marché n'intervenait

plus. Mais d'abord et avant tout, HOPE VI fait en sorte que des ménages à faible revenu ont accès à un domicile permanent et de qualité en plein cœur d'un quartier en reconstruction.

Les études de cas réalisées par [Turbov et Piper, 2005] ont démontré de façon empirique l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers qui bénéficient du programme HOPE VI. En effet, à comparer aux moyennes pour leur ville, les revenus des résidants et résidantes de ces secteurs ont augmenté, l'emploi et la participation au marché du travail aussi, et les taux de criminalité ont chuté de façon marquée (d'autant que 93 p. cent dans le secteur Centennial Place de la ville d'Atlanta). De plus, lorsque HOPE VI a investi dans la qualité de l'école, les résultats des élèves aux examens se sont nettement améliorés. La revitalisation a créé un certain équilibre dans les quartiers. Elle a stimulé l'établissement de nouveaux ménages à revenu moyen mais a conservé des possibilités de logements pour les résidants à très faible revenu.

### *New Markets Tax Credit (NMTC)*

Suivant le succès et l'appui généralisé en faveur du LIHTC (décrit précédemment et servant spécifiquement à créer des logements à prix abordable), une nouvelle forme de crédit d'impôt est née en 2000 et vient d'être mise en œuvre: *New Markets Tax Credit* (NMTC).

À l'instar du LIHTC, le NMTC accorde des crédits d'impôts étalés sur dix ans. Ce nouveau véhicule vise à stimuler (incitatif fiscal) l'investissement de capitaux et à soutenir le développement communautaire. Il est flexible et peut s'appliquer à une vaste gamme d'activités commerciales admissibles : prêts aux petites entreprises, conseils financiers, promotion immobilière.

Le NMTC est administré par le fonds CDFI (décrit précédemment), lequel relève du département du Trésor. Initialement, un montant de quinze milliards de dollars en crédits d'impôt NMTC avait été prévu pour couvrir des investissements sur six ans et être accordés annuellement (de 2002 à 2007) suivant un concours. En novembre 2005, le Sénat a adopté une loi pour étendre le programme jusqu'en 2008 et le majorer de 3,5 milliards.

Les crédits d'impôt NMTC visent à stimuler les investissements de capitaux neufs dans des 'entités de développement communautaire' qui doivent se servir de ces capitaux pour accorder du financement, sous forme de prêts ou d'actions, pour des investissements admissibles en milieu défavorisé. Ainsi, en vertu du programme NMTC, les corporations de développement communautaire (CDC) peuvent obtenir des capitaux privés et ainsi conclure plus d'ententes, venir en aide à plus d'entreprises et étendre encore plus leurs services. Les objectifs du NMTC sont définis de façon générale de manière à ce que le programme puisse s'inscrire dans une stratégie globale de revitalisation visant à créer des emplois, augmenter les actifs communautaires et stabiliser le milieu. Ces activités de développement peuvent, par ailleurs, générer un revenu (frais de courtage) pour soutenir le fonctionnement des CDC.

## ***La proposition du président Bush : Strengthening America's Communities***

En 2005, le président Bush a présenté une nouvelle initiative, *Strengthening America's Communities* – SAC pour consolider à nouveau quelque dix-huit programmes de financement fédéraux relevant de cinq départements différents et pour adopter une approche plus intégrée en matière de développement économique et communautaire.

En s'appuyant sur des initiatives de développement économique et communautaire existantes, le Président proposera une nouvelle initiative pour aider au renforcement des collectivités en transition et les plus nécessiteuses du pays et pour utiliser de manière plus efficace les impôts des contribuables, en réaménageant et restructurant un grand nombre de programmes fédéraux de développement économique et communautaire. L'initiative du Président, qui sera proposée dans le budget de 2006, consolidera dix-huit programmes existants, simplifiera l'accès au système fédéral, établira de nouveaux critères d'admissibilité et instaurera des normes strictes de reddition de comptes, tout cela pour assurer une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds de façon à ce que les collectivités les plus en difficulté soient soutenues. Ce nouveau programme unifié de subventions de 3,71 milliards sera mieux ciblé pour donner de meilleurs résultats et apporter de l'aide aux personnes à faible revenu et aux secteurs économiquement défavorisés [Rapport du comité consultatif de *Strengthening America's Communities*, 2005].

Un comité consultatif a été mandaté pour examiner et améliorer la proposition du Président; il a déposé son rapport à l'été 2005. Le rapport est toujours à l'étude. Il s'inscrit dans les propositions budgétaires du Président pour l'année financière 2006 et fera l'objet de négociations intensives dans le cadre du processus budgétaire des États-Unis.

Cette proposition de consolidation de programmes porte sur un vaste éventail de programmes et de ministères et s'appuie sur la notion selon laquelle une économie nationale vigoureuse et concurrentielle repose sur des économies locales en santé. Compte tenu de son volet économique marqué, c'est sous l'égide du Secrétaire du Commerce et non de HUD que la consolidation est entreprise. À proprement parler, son but n'est pas tellement de réaménager et revitaliser des quartiers mais bien de réaménager et revitaliser des quartiers dans une perspective plus globale (à savoir la croissance économique et la prospérité).

La proposition du Président souligne qu'il existe de nombreux chevauchements et doublons dans bon nombre de programmes fédéraux et que les critères d'admissibilité sont incohérents. De nombreux programmes n'ont pas d'objectifs clairs ou de mesures de rendement qui permettent de démontrer suffisamment leur impact [comité consultatif de SAC 2005]. Bien qu'ils admettent qu'une certaine consolidation et meilleure coordination entre ministères et agences soient justifiées, les opposants de l'initiative du Président font remarquer que sa proposition réduit substantiellement les budgets des programmes concernés. Les budgets combinés de tous ces programmes totalisent près de 5,7 milliards. Si la proposition passait, ils seraient amputés et disposeraient en fin de compte de 3,7 milliards [Washington Post, 2005 : A07]. En vertu de la proposition Bush, le CDBG, le plus important des dix-huit programmes que l'on se propose de

fusionner et celui qui s'attaque plus spécifiquement à la revitalisation des quartiers, subirait des compressions de l'ordre de 40 p. cent (à lui seul le budget 2005 du CDBG était de 4,1 milliards).

### *Cadre actuel des programmes de revitalisation aux États-Unis – synthèse*

Ce bref survol historique constitue la trame de fond de la conjoncture actuelle aux États-Unis. Effectivement, on a assisté à un mouvement conscient pour s'éloigner des programmes nationaux formels de revitalisation communautaire et opter plutôt pour des formules plus flexibles où les ressources sont regroupées à l'échelle locale.

Certains diront que le « système » tel qu'on le connaît actuellement n'est pas le résultat d'une volonté gouvernementale explicite, mais qu'il a plutôt été bâti graduellement au fil des trente dernières années grâce à l'apport du réseau de plus en plus performant des corporations de développement communautaire et d'autres organismes et intermédiaires locaux. Mises à part les compressions budgétaires proposées par le Président, les constats du comité consultatif de *Strengthening America's Communities* relativement aux sempiternels chevauchements et dédoublements de programmes sont sans doute une critique valable et une que partagent les promoteurs du développement communautaire aux États-Unis.

Ceci dit, la multiplicité des sources et mécanismes de financement destinés à la revitalisation communautaire, par opposition à un programme unique et global, a plutôt bien servi les organisations communautaires en leur permettant de faire appel à divers programmes pour répondre à différents besoins et lacunes en matière de financement. Cela a fini par donner un système très flexible et contrôlé à l'échelle locale (quoique certaines tensions persistent entre les pouvoirs locaux et les organismes communautaires plus profondément enracinés dans le milieu) plutôt que des règles prescrites, imposées dans l'ensemble du pays et qui ne conviennent pas à des collectivités et des circonstances particulières.

Néanmoins, un questionnement demeure quand à l'(in)efficacité relative d'un processus qui oblige à soumettre des propositions (appel d'offres) sur une base régulière et à chercher des subventions tous azimuts plutôt que de faire une seule demande substantielle de financement comme cela se fait au Royaume-Uni (cf. rapport complémentaire préparé par D. Maclennan).<sup>6</sup>

Même s'il n'existe pas d'enveloppe budgétaire unique pour la revitalisation ou de politique nationale à cet égard sauf d'une certaine manière le CDBG, beaucoup de villes ont une politique municipale d'aménagement et la plupart des grandes villes aux É.-U. se sont dotées d'offices d'habitation et de services aménagement urbain pour coordonner la mise en œuvre de leurs politiques. Elles ont également acquis une expertise et connaissent bien les démarches à suivre pour obtenir et utiliser les divers programmes gouvernementaux (États et fédéraux).

Par ailleurs, grâce à un réseau bien établi de fondations et d'instituts de recherche et à des sub-ventions généreuses, beaucoup de recherches ont été réalisées et ont permis de documenter les

pratiques exemplaires en matière de revitalisation, de récompenser les initiatives exceptionnelles, d'approfondir sa compréhension des enjeux et des problèmes et de réviser les politiques nationales – à titre d'exemple, les améliorations apportées à HOPE VI et au *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC), ainsi que la création du *New Market Tax Credit* (NMTC). Sans compter que les fondations et les intermédiaires expriment ouvertement leurs critiques des programmes et des politiques et font fréquemment des recommandations pour les améliorer (et augmenter le financement).

Quoique ce document porte spécifiquement sur les initiatives, les politiques et les programmes fédéraux, il est important de souligner que les États et les villes ont également joué un rôle très actif et utile au chapitre de la gestion et de l'orientation des programmes de revitalisation communautaires, ayant habituellement recours aux ressources et divers programmes relevant du gouvernement fédéral, des États, des municipalités et des fondations. Toutes les grandes villes étatsuniennes se sont dotées d'offices d'habitation et de services d'aménagement (au départ pour canaliser le financement provenant de HUD) et ont acquis une expertise considérable qu'elles appliquent à la création de nombreux programmes et stratégies de revitalisation communautaires.

### *Les rouages des stratégies de revitalisation*

Comme nous l'avons vu précédemment, dans la plupart des cas, les initiatives récentes de revitalisation ou de régénération aux États-Unis ont, dans une forte proportion, été élaborées, animées et dirigées localement, soit par des leaders communautaires ou des élus locaux. Et dans tous les cas, pour ce faire, on a profité des nombreux mécanismes de financement et occasions offertes dans le cadre de programmes initiés par le gouvernement fédéral, les États et les fondations.

Par conséquent, la meilleure façon de décrire les stratégies récentes de revitalisation aux É.U. et leur fonctionnement est de présenter quelques études de cas caractéristiques.<sup>7</sup> Les suivantes sont parmi les études de cas les plus souvent citées dans la recherche, les deux premières étant remarquables par leur longévité.

- Sandtown Winchester (Baltimore)
- Dudley Street Neighbourhood Initiative
- Manchester HOPE VI (Pittsburg).

#### *Sandtown Winchester (Baltimore)*<sup>8</sup>

Sandtown Winchester (SW) fait partie de ces vieux quartiers centraux de Baltimore qui ont souffert d'un exode marqué de leur population, de l'abandon des propriétés et, subséquemment, d'une vague de crimes, d'incendies criminelles et de fermeture de commerces. La ville de Baltimore a perdu tout près du tiers de sa population de 1950 à 2000 et 11,5 p. cent de cet exode a eu lieu de 1990 à 2000.

SW, un quartier composé de quelque soixante-douze pâtés de maisons, a porté le poids de ce déclin, sa population étant passée de 30 000 en 1950 à seulement 10 000 en 1990. En 1990, plus de 65 p. cent (3000) de ses 4600 unités d'habitation avaient besoin de rénovation majeure ou d'être démolies et six cent de ces logements étaient abandonnés ou condamnés. Le revenu moyen dans le quartier se situe à 40 p. cent du revenu moyen pour Baltimore. Même si les propriétés étaient relativement abordables, étant évaluées à 37 p. cent de la valeur moyenne pour la ville, personne n'était intéressé à acquérir une propriété dans ce quartier défavorisé ou d'y investir.

Depuis la fin des années 1980, on a entrepris de stabiliser et de revitaliser ce secteur défavorisé ainsi qu'un quartier semblable avoisinant. Les premiers efforts sont venus d'un groupe de citoyennes et de citoyens concernés : *Baltimoreans United in Leadership Development* (BUILD). Cet organisme communautaire s'est engagé formellement dans un partenariat avec le *Enterprise Foundation* (dont le fondateur, James Rouse, était originaire de Baltimore) pour mettre sur pied une corporation de développement communautaire, la *Enterprise Nehemiah Development Corporation* (ENDC).

James Rouse était un citoyen très impliqué et voulait démontrer que quel que soit le niveau de délabrement d'un quartier ou d'un secteur, on pouvait le transformer. SW a été choisi en partie à cause de son état de délabrement avancé. (À certains égards, ce quartier a été une sorte de porte-étendard, ce qui peut avoir concouru à y attirer des ressources. De sorte que la démarche employée ici pourrait être plus difficile à transposer ailleurs). La ENDC a défini quatre objectifs pour Sandtown Winchester :

- Accroître la stabilité résidentielle en offrant des occasions de devenir propriétaire
- Stimuler la reconstruction commerciale
- Éliminer les propriétés et terrains vacants
- Renforcer le sentiment d'appartenance et d'engagement communautaire.

La relance des deux écoles locales est un exemple remarquable de mobilisation communautaire. La *Baltimore Education Initiative*, parrainée par la *Enterprise Foundation*, cherche à répondre aux besoins de l'enfant dans sa globalité. Elle privilégie donc une approche intégrée à partir de la garderie en passant par l'école primaire et, plus récemment, jusqu'à l'école intermédiaire. Même si la *Enterprise Foundation* a pour objectif principal de produire des logements, elle a décidé d'étendre son mandat pour inclure l'éducation et augmenter les chances de chaque enfant d'obtenir son diplôme d'études secondaires, de faire des études collégiales et de décrocher un bon emploi. La fondation considère aussi qu'une meilleure éducation s'inscrit dans une stratégie pour attirer au quartier et y retenir des ménages à revenu moyen et, par conséquent, des commerces. Depuis 1987, période où les écoles du quartier se classaient aux derniers rangs du système public d'éducation pour la ville, l'amélioration a été phénoménale. Depuis 1999, et pendant six années consécutives, les élèves ont atteint les objectifs fixés par l'État du Maryland en mathématiques et lecture.

Outre son partenariat avec la *Enterprise Foundation*, le quartier a obtenu en 2000 une subvention de 750 000\$ de la *Anne E. Casey Foundation* (une fondation dont la mission est de bâtir

un meilleur avenir pour les millions d'enfants défavorisés qui sont à risques sur le plan économique, scolaire, social et santé). La subvention a servi à soutenir, pendant trois ans, les quatre principales actions menées dans Sandtown Winchester par *Enterprise Baltimore* (chef-lieu à Baltimore de la *Entreprise Foundation*) :

- Quartiers sûrs/familles en sécurité : *Enterprise Baltimore* travaille de concert avec le programme *AmeriCorps* pour aider les personnes, les familles et les corporations de développement communautaire à améliorer leurs programmes de sécurité communautaire.
- Renforcement des capacités communautaires : On montre aux résidentes et résidents comment élaborer, mettre en œuvre, animer et diriger un programme de transformation et de changement communautaires.
- Main-d'œuvre et perspectives économiques : *Enterprise Baltimore* s'emploie à aiguiller les familles vers des programmes de formation professionnelle qui permettront aux résidentes et résidents du quartier d'occuper des emplois stables. Les résidents et résidentes reçoivent également de la formation et de l'aide financière pour lancer des petites entreprises ou agrandir des entreprises existantes. De plus, les petits entrepreneurs locaux appartenant à une minorité ont la possibilité de participer à la reconstruction du quartier.
- Aménagement physique : les résidentes et résidents travaillent de concert avec *Enterprise Baltimore* et d'autres organismes du quartier pour en améliorer l'environnement physique.

La rénovation des logements était au cœur de l'initiative, une façon de créer de l'emploi et de modifier l'aspect et l'allure physiques du secteur. Le ENDC a identifié différentes sources de financement possibles et a coopéré avec les programmes de la Ville, de l'État et du gouvernement fédéral.

Pour financer la régénération du quartier SW, les responsables ont puisé dans les nombreux programmes décrits dans la section précédente et ont eu recours au CDBG, un programme d'accès à la propriété relevant du HUD, à des obligations exemptes d'impôts émises par l'État et à un programme de réduction d'impôt foncier relevant également de l'État. La Ville a fait don de dix-sept propriétés abandonnées et d'un terrain vacant pouvant recevoir 283 résidences. Subséquemment, SW fut désigné *Empowerment Zone* et, dans des phases ultérieures de construction de logements, est devenu admissible à des subventions et à des incitatifs fiscaux en vertu du programme fédéral EZ/EC (décrit précédemment).

Ce premier volet achevé, l'approche a été révisée pour se centrer sur la restauration de résidences existantes (lorsque c'était viable) plutôt que sur leur démolition et reconstruction. Des rues « passerelles » ont été ciblées pour la restauration. Bien que la rénovation des maisons ait été un volet important de l'initiative, elle comportait également une stratégie globale visant l'amélioration des

conditions de vie économiques, sociales et physiques de la population du quartier. Cette stratégie s'articulait autour de la formation professionnelle et du placement en emploi, de la santé à l'école et de la santé mentale, de programmes alimentaires et de programmes de sécurité publique.

Ces actions locales ont été renforcées par le lancement en 2000 par la Ville d'un processus de planification de son aménagement pour stopper l'exode de la population du quartier. Un chapitre du rapport *Plan Baltimore 2000* s'intitulait *Strengthening Our Housing and Neighbourhoods*. Le plan d'action définissait des objectifs spécifiques en rapport avec la démolition et la conservation de maisons vacantes, la réduction de la consommation de drogues et des crimes qui en découlent, l'amélioration de la qualité des écoles, la déconcentration de la pauvreté et la rétention des ménages à revenu moyen. En 2001, la Ville a pu obtenir des fonds de l'État (25 millions) pour lancer, dans le cadre de cette stratégie, un programme de traitement de la toxicomanie.

Quoique concentrer les investissements dans le quartier SW dans le but de le transformer ait donné des résultats positifs (selon divers indicateurs communautaires), on craint de ne pas pouvoir recréer à nouveau cette concentration d'investissements. De plus, le fait de concentrer tous les investissements dans un seul secteur a peut-être eu pour effet de priver d'autres quartiers en difficulté et provoquer ainsi un certain ressentiment dans le reste de la ville.

Prenant acte de ces inquiétudes, la Ville a annoncé en 2000 la *Healthy Neighbourhood Initiative* pour faire contrepoids aux travaux de reconstruction requis dans le quartier dévasté de SW. Ce programme vise à stopper le déclin et à stabiliser les quartiers avant qu'ils ne chutent plus bas. En fait, c'est une stratégie de prévention comportant des prêts à faible taux d'intérêt consentis aux nouveaux arrivants dans le quartier ou à ses résidents et résidentes qui souhaitent entreprendre de restaurer leur logement. Elle comprend également un volet assistance technique et formation en organisation communautaire et développement de leadership.

À ce jour, la gentrification n'a pas été un problème dans Sandtown Winchester. Les politiques qui sont mises de l'avant visent à attirer dans le quartier des ménages à revenu moyen et à démanteler les îlots de pauvreté excessive qui caractérisaient le quartier auparavant. Et compte tenu du grand nombre de propriétés abandonnées et vacantes, l'arrivée de ces nouveaux ménages à revenu moyen n'entraîne pas de déplacements de populations.

### ***La Dudley Street Neighbourhood Initiative (DSNI) de Boston*** <sup>9</sup>

La *Dudley Street Neighbourhood Initiative* (DSNI) – est un exemple intéressant d'un processus de planification et de coordination communautaire. Ce n'est pas proprement parler une corporation de développement communautaire mais l'initiative propose un cadre global de planification à l'intérieur duquel un certain nombre de CDC réalisent des activités spécifiques. C'est une étude de cas éclairante parce que l'initiative se déroule dans une ville à forte croissance et que, déjà, elle a réussi à renverser le processus d'exode habituellement caractéristique du déclin urbain. Son grand défi est donc d'éviter la gentrification. Elle est remarquable également pour avoir bénéficié



d'investissements concentrés. Elle a été lancée au tout début par un organisme communautaire et ses activités locales ont été soutenues par une fondation communautaire (*Riley Foundation*) avec l'aide de la *Community Training and Assistance Corporation*. Plutôt que de distribuer des subventions dans l'ensemble de la ville, la *Riley Foundation* a choisi de concentrer ses investissements dans un secteur qui comprend le quartier Dudley Street et elle s'est engagée à financer l'initiative suffisamment et à long terme pour lui permettre de devenir viable.

L'initiative DSNI a été lancée en 1984 dans le secteur Roxbury/North Dorchester de Boston sous l'égide d'un organisme sans but lucratif de planification et d'organisation communautaire. Le quartier englobe un secteur de 1,5 mille<sup>2</sup> au sud-est du centre-ville de Boston, un secteur qui, au départ, était le plus pauvre de Boston. Sa population diversifiée compte 37 p. cent d'Afro-américains, 29 p. cent de Latino-américains, 25 p. cent de Capverdiens. Sept p. cent de ses résidentes et résidents sont blancs. Le revenu par personne est de 7 600 \$ comparativement à près de 16 000 \$ pour la population de Boston dans son ensemble. À moins de deux milles du centre-ville de Boston dans Roxbury/North Dorchester, le quartier est jonché de grandes bandes de terrains vacants (21 p. cent du quartier), résultat d'incendies allumés pour les assurances durant les années 1960 et 1970. Le revenu moyen familial en 2000 pour ce secteur était de 20 848 \$. On estime le taux de chômage à 16 p. cent. Environ 32 p. cent de la population du secteur tombe sous le seuil de la pauvreté. Par ailleurs, le quartier est reconnu pour sa détermination et son leadership communautaire.

L'initiative DSNI a vu le jour quand des résidentes et résidents de Dudley Street se sont ralliés, poussés par la peur et par la colère, dans le but de régénérer leur quartier pratiquement détruit par les incendies criminelles, la négligence et des pratiques bancaires qui les empêchaient d'obtenir du crédit (*red-lining*). De plus, la population locale craignant que la proximité du quartier au centre des affaires ne l'expose à la gentrification voulait le mettre à l'abri des spéculateurs extérieurs.

La DSNI, grâce à sa base organisationnelle solide, s'est révélée un modèle unique de planification animé par la population locale. C'est un contraste frappant par rapport au fonctionnement habituel des villes, lequel consiste à élaborer un plan directeur avant de consulter leurs citoyens et citoyennes. La DSNI est l'exemple d'une stratégie de mobilisation ascendante (démocratique) qui a soulevé l'intérêt de l'administration municipale, de l'État, des fondations locales et nationales et du gouvernement fédéral, séduit quant à lui par des initiatives locales d'autoassistance « exemplaires » [Fannie Mae 2000].

Ce quartier et l'initiative de régénération qui s'y déroule sont en quelque sorte uniques à cause de leur proximité à la zone centrale et dynamique de la ville, à cause des grandes bandes de terrains et de propriétés abandonnés dans le secteur et aussi, à cause du succès des résidents et résidentes à s'approprier ces terrains vacants très tôt dans le processus de revitalisation.

La principale réalisation de DSNI a été et demeure l'organisation, l'habilitation et la mobilisation des résidentes et résidents de Dudley Street autour de l'élaboration d'une vision commune de leur quartier et de son actualisation dans des partenariats stratégiques avec des personnes et des organisations provenant des secteurs privé, gouvernemental et sans but lucratif.

Cette vision commune a été le fruit d'une démarche communautaire entreprise en 1987 et dont l'aboutissement a été l'élaboration par la population locale du schéma global de revitalisation de leur quartier. Les plans d'action s'articulaient autour du développement d'un sentiment de fierté et d'appartenance communautaires (par ex. vider les sites abandonnés de leurs débris), du renforcement des compétences professionnelles de la population et de services conseils en matière de logement et de construction de nouvelles habitations.

Le comité des résidents et résidentes a été en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma d'aménagement parce qu'il a pu mettre la main sur une grande partie des mille trois cents parcelles de terrains abandonnés devenus, au fil du temps, la marque du quartier. Pour ce faire, les résidents et résidentes ont convaincu les autorités municipales de la Ville de Boston de poser un geste sans précédent et de leur accorder le droit de « domaine éminent » (c.-à-d. le droit d'expropriation). C'est ainsi que la population de Dudley Street a pu acquérir des actifs de grande valeur et avoir son « mot à dire » lorsque la question de l'aménagement du quartier était soulevée.

Le schéma d'aménagement de 1987 a été actualisé au cours d'un exercice de visualisation de l'avenir en 1996, auquel ont participé plus de cent quatre-vingt résidents et résidentes et représentants d'organismes locaux. La mise à jour du schéma a permis d'en valider de nombreux volets, d'y apporter des améliorations importantes et de réitérer l'engagement de faire du quartier Dudley Street un 'village en ville.' Suivant cette démarche, on a pris l'engagement ferme de renforcer le pouvoir économique du quartier Dudley Street. Fort de l'appui massif des gens du quartier, le plan élaboré par la DSNI a été adopté par la Ville comme plan d'aménagement officiel pour le secteur.

La DSNI s'emploie à mettre en œuvre des stratégies élaborées par la population du quartier et travaille en collaboration avec divers partenaires dont les corporations de développement communautaires (CDC) du milieu, d'autres organismes sans but lucratif et groupes confessionnels œuvrant dans le secteur, les institutions financières, divers organismes publics, les entreprises privées et les fondations. La DSNI est un effort collectif qui mobilise plus de deux mille sept cents résidents et résidentes et représentants d'entreprises, d'organismes sans but lucratif et de groupes confessionnels intéressés à la régénération de ce quartier de quelque vingt quatre mille résidents d'origine culturelle diversifiée, et désireux d'en conserver le caractère et l'abordabilité.

En adoptant la vision d'un 'village en ville,' l'initiative DSNI savait qu'il lui fallait concilier son objectif d'attirer au quartier une population à revenu moyen à sa volonté d'éviter une gentrification massive. Pour pallier à ce problème, le groupe de travail a créé une fiducie foncière communautaire qui détiendrait les propriétés acquises en vertu du droit de domaine éminent de la communauté. La fiducie distribue des terrains assujettis à des baux de quatre-vingt-dix-neuf ans et assortis de restrictions relatives à leur prix de revente. À la fin de 2000, la fiducie était propriétaire de cent soixante-dix des cinq cents maisons construites. Les autres appartenaient à des particuliers mais étaient assujetties à des restrictions advenant leur vente. Dans le milieu, on a l'impression d'avoir atteint un juste équilibre : le quartier régénéré est attrayant pour les investissements privés mais demeure néanmoins abordable.

La DSNI et ses partenaires communautaires ont eu recours à plusieurs sources de financement. C'est auprès de la *Riley Foundation* qu'ils ont obtenu les fonds nécessaires pour lancer l'initiative et leur financement de base. La *Ford Foundation* leur a accordé un prêt à faible taux d'intérêt pour leur permettre d'acquérir des propriétés en vertu du droit de domaine éminent. Le programme CDBG a versé des fonds pour la restauration de logements et la construction d'habitations neuves, a financé des programmes de formation et d'emploi destinés aux jeunes et enfin, a contribué à l'acquisition et la restauration d'une manufacture de meubles afin de créer de l'emploi pour la population du secteur.

### ***Pittsburg-Manchester Neighbourhood Hope VI Revitalization***<sup>10</sup>

Cette étude de cas illustre comment on a utilisé avec succès le programme de financement mixte HOPE VI – un programme axé sur la restauration de grands parcs de logements sociaux – pour revitaliser un secteur très défavorisé du centre de Pittsburg. Elle met en relief les nombreuses retombées du programme dans le secteur et aussi au profit des ensembles résidentiels d'initiative privée. La Ville de Pittsburg, contrairement celle de Boston mais à l'instar de celle de Baltimore, connaît un exode de population depuis 1950 et cette tendance s'est maintenue jusque dans les années 1990. Réussir à attirer à nouveau des ménages et des entreprises au cœur de la ville est l'énorme défi que doit relever Pittsburg.

Le quartier Manchester, dont la population est majoritairement noire, est situé tout juste au nord-ouest du cœur de la ville. Une barrière physique, l'autoroute, le sépare des autres secteurs plus dynamiques du centre-ville; ce qui a nui à l'influx de nouveaux capitaux privés. En 1990, le revenu moyen dans le quartier se situait à 70 p. cent de celui de la ville dans son ensemble et à 55 p. cent de celui de la grande région métropolitaine. Le taux de chômage s'établissait à 16 p. cent tandis que la moyenne métropolitaine était de 7 p. cent. Plus de 20 p. cent des résidants et résidentes du quartier vivaient sous le seuil de pauvreté.

Le parc de logement social dont il est question est quelque peu différent de beaucoup d'autres en ce qu'il comprend neuf immeubles dispersés dans le quartier. Il ne s'agit pas d'un grand ensemble monolithique comme la plupart des parcs de logement social décrépis restaurés dans le cadre du programme HOPE VI.

Étant dispersé sur le territoire, l'ensemble résidentiel a eu un effet pénétrant sur tout le quartier. Ses immeubles sont des bâtiments urbains dont l'architecture est laide et détonne dans l'environnement (édifices à trois étages sans ascenseur de style bunker, construits au milieu d'habitations de deux étages pour la plupart). Les neuf immeubles comptent cent sept unités de logement social. Ils ont été construits en retrait de la voie publique de sorte qu'ils ne bordent pas la rue et sont en rupture par rapport aux quadrilatères du quartier. Leur architecture, conjuguée à leur âge et leur faible niveau d'entretien, a contribué à isoler les propriétés et leurs résidants et résidentes du reste de la collectivité. En dépit de la concentration de pauvreté dans le secteur, la population n'a

pas bénéficié des services sociaux et du soutien dont elle aurait eu besoin pour l'aider à contrer ses problèmes.

L'initiative de revitalisation du quartier, financée par HUD, s'emploie à corriger les conséquences dramatiques sur le plan physique et social de la présence dans le secteur de ce parc de logement social. On a lancé une stratégie à quatre volets : (1) redessiner et rebâtir les logements sociaux à partir de bons principes architecturaux, améliorer l'intégration et la compatibilité des immeubles avec les autres habitations du quartier, (2) établir des partenariats avec des organisations privées et faire en sorte qu'elles soient parties prenantes du réaménagement, (3) inciter des ménages à revenu moyen à s'établir dans le quartier et (4) inscrire l'initiative dans un projet global de revitalisation assorti d'importants services publics.

Contrairement à l'initiative DSNI, où le leadership avait été assumé par la population locale à laquelle s'étaient ralliées les autorités municipales, à Pittsburg, le maire nouvellement élu (1994), fort d'une grande expérience de l'organisation communautaire, a joué un rôle déterminant dans le lancement de cette entreprise de revitalisation. Se présentant avec une plateforme comprenant la restauration des grands ensembles de logement social de la ville, le maire a vu à la coordination des offices d'habitation et services municipaux et à leur contribution. Le comité des résidents et résidentes (composé surtout de propriétaires d'immeubles privés), qui existait déjà, a également joué un rôle déterminant.

Ayant statué au départ que le parc de logement social était le facteur qui nuisait le plus à la revitalisation du quartier (c.-à-d. on jugeait en effet que la présence de ces logements sociaux était la principale source des problèmes du quartier), le comité des citoyens et citoyennes de Manchester (CCM) a néanmoins accepté d'accorder une place dans son schéma d'aménagement stratégique à l'intégration de nouveaux logements sociaux. Il faut souligner que cette décision a été influencée par la possibilité d'obtenir l'appui financier du programme HOPE VI pour le réaménagement du parc de logement social laissé à l'abandon ainsi que pour des initiatives de revitalisation plus globales, débordant du cadre du logement social.

Le processus de réaménagement a fait en sorte que les anciens îlots de logements sociaux ont été démolis et remplacés par cent vingt maisons en rangée dispersées en petits groupements un peu partout dans le quartier. Quatre-vingt-six sont destinées au marché locatif et trente-quatre à la vente. Les nouvelles constructions s'ajoutent au parc immobilier du quartier et renouent avec la tradition d'avoir façade sur la voie publique. Les propriétés destinées au marché locatif appartiennent à une entreprise privée et sont gérées en collaboration avec le CCM, lequel fait partie de la structure de gouvernance. Les résidents et résidentes des logements sociaux et la population de Manchester en général ont accès à divers services, notamment à des cours d'initiation à la vie quotidienne et des conseils en matière de crédit, à un centre de développement et d'activités parascolaires pour les jeunes, à un centre d'informatique, à des programmes de formation à l'emploi et à des programmes de bourses.

Même si le quartier n'a pas été désigné *Empowerment Zone* lors du concours public national lancé en 1994 et n'a pas obtenu le soutien financier convoité, la démarche pour préparer la

demande a été importante en ce sens qu'elle a galvanisé la participation de la population du quartier et de la ville en général autour d'une vision commune du réaménagement et de la cohabitation de ménages au statut socio-économique diversifié. Subséquemment, le quartier a soumis une proposition lors d'une autre appel d'offres lancée par le programme HOPE VI et, cette fois, a obtenu une subvention de 7,5 millions de dollars.

Le programme de revitalisation, toujours en cours, a dû faire appel à plusieurs sources de financement pour supporter un budget de réaménagement de quelque trente-quatre millions. Outre les 7,5 millions versés par le programme HOPE VI, une somme supplémentaire de 4,2 millions a été consentie par HUD à même son fonds destiné au logement social. La Ville, à partir d'une méthode de calcul particulière, a investi dans le quartier une partie du financement qu'elle reçoit des programmes CDGA et HOME.<sup>11</sup> Toutefois, les fonds sont venus en grande partie d'investissements privés sous forme de capital-actions (*Low Income Housing Tax Credit*), de prêts hypothécaires privés pour la construction de logements locatifs et d'acomptes sur l'achat de logements.

Les résultats préliminaires donnent à penser que le programme de revitalisation est en train de venir à bout de la décrépitude du quartier et qu'il réussit à le restaurer physiquement tout en conservant pour les ménages à faible revenu des possibilités de se loger à prix modique. En effet, 95 p. cent des résidants et résidentes des anciens logements sociaux ont pu réaménager dans leur quartier. Les indicateurs économiques révèlent des améliorations mesurables en terme de revenu, de prix des loyers et de la valeur des propriétés et cela, sans avoir pour autant entraîné la gentrification du quartier.

### *Quelques remarques relatives au fonctionnement des programmes de revitalisation mis en relief par les études de cas*

Les expériences récentes de revitalisation aux É.-U. s'articulent autour d'initiatives communautaires souvent lancées, animées et contrôlées par le milieu et dont l'objectif est de corriger les effets à long terme du marasme économique et du déclin urbain. Ces initiatives communautaires ont pour la plupart une portée globale et s'appuient sur divers programmes de financement administrés par la municipalité, l'État ou le gouvernement fédéral.

Dans la plupart des cas, l'étendue véritable du projet de revitalisation est limitée, Sandtown Winchester (couvrant un secteur de soixante-douze pâtés de maisons) étant le projet le plus ambitieux. La majorité des initiatives portent en effet sur un territoire plus restreint et ont habituellement des frontières physiques bâties telles qu'une autoroute.

La majorité des principales sources de financement nationales, notamment le *Renewal Communities Initiative* (anciennement EZ/EC), HOPE VI et LIHTC, ont recours à des concours ou appels d'offres et exigent des plans de revitalisation communautaire détaillés ainsi que l'appui généralisé du milieu. Effectivement, c'est dans le cadre de stratégies globales de planification à long

terme que la plupart des villes ou comités locaux de réaménagement ont eu tendance à mettre en œuvre leurs projets de revitalisation.

Comparativement au R.-U., et même si la planification intégrée est un processus très répandu aux É.-U., la pratique explicite de se servir des gains afférents à l'aménagement pour atteindre des objectifs de politiques publiques n'est pas très ancrée dans les moeurs (c.-à-d. faire en sorte qu'une partie des droits en matière d'aménagement résultant de décisions gouvernementales, par ex. règles de zonage favorables et autorisations de développement, s'appliquent à des logements offerts à prix modique). Toutefois, un exemple intéressant, qui illustre cette pratique et démontre, une fois de plus, le penchant étatsunien pour les formules de financement innovatrices et empruntées au secteur privé, est le recours au financement par l'entremise de nouvelles taxes foncières. C'est en Californie que cette pratique est la plus répandue et elle s'appuie sur le fait que la régénération d'un secteur aura pour effet d'élargir l'assiette fiscale et de générer de nouvelles recettes fiscales. Les villes peuvent donc contracter de nouvelles dettes (habituellement pour investir dans la régénération du secteur) sur la garantie de l'augmentation anticipée de leurs recettes fiscales.

Les programmes CDBG et HOME ne sont pas assujettis à des appels d'offre, ils relèvent de critères d'admissibilité. Le financement est attribué aux États basé sur une méthode de calcul particulière. Règle générale, les fonds sont versés directement aux villes incorporées, puis affectés en fonction de plans et de priorités de revitalisation déterminés localement, les décisions étant prises par les autorités locales. Les subventions sont accordées en fonction de critères objectifs basés sur les besoins mais, une fois qu'elles les ont reçus, les villes ne sont pas tenues de les affecter aux quartiers les plus défavorisés. Par conséquent, le bien-fondé de distribuer des fonds dans tous les secteurs défavorisés plutôt que de concentrer les investissements dans des milieux donnés est remis en question.

Des chercheurs [Galster et al., 2004; Galster, 2005] ont récemment mené une étude empirique pour déterminer s'il était préférable pour stimuler le développement urbain et la revitalisation de concentrer les investissements dans un seul secteur plutôt que de répartir le financement sur un territoire plus vaste. Selon les conclusions préliminaires de l'étude, qui a examiné les habitudes de dépenses dans les quartiers et les résultats pour dix-sept villes différentes et une variété de situations, la concentration des dépenses dans un lieu semble donner de meilleurs résultats, quoique ces constats soient influencés par d'autres variables également. Les cas étudiés font état d'un éventail de partenariats : organismes de coordination et de planification locales, collaboration avec des groupes de citoyennes et citoyens, corporations de développement communautaire, offices d'habitation municipale, services municipaux d'aménagement urbain, services de planification et, très souvent aux É.-U., partenariats publics-privés.

Les principaux programmes de financement permettent (explicitement) d'affecter une partie du financement au développement d'une structure organisationnelle communautaire. De plus en plus, les frontières de la régénération débordent de l'aspect brique et mortier pour toucher au développement communautaire, aux services sociaux et au développement économique. Ces volets ont tendance à évoluer en fonction de la dynamique et des besoins locaux. Dans la plupart des cas,

les partenariats ont été le résultat ou ont été établis dans le cadre de l'initiative de revitalisation. Ils n'existaient pas auparavant.

Dans beaucoup de cas, aux programmes de financement (comme HOPE VI ou CDBG) sont venues s'ajouter d'autres sources de financement public ou des subventions ponctuelles versées par des fondations (ce financement est habituellement rattaché à des activités spécifiques tels des programmes de formation à l'emploi pour les jeunes). Aux États-Unis, beaucoup d'initiatives de revitalisation sont un effort communautaire. Elles s'inscrivent souvent dans une stratégie de développement économique local et comprennent de la formation à l'emploi, des services de placement pour les résidentes et résidents et des programmes pour attirer de nouvelles entreprises et des emplois dans le quartier (par ex. EZ/EC Renewal Communities Initiative). Les crédits d'impôt sont une autre mesure pour attirer des capitaux et des investissements privés sous forme de capital-actions.

Les trois études de cas n'en témoignent pas mais d'autres programmes ont été mis en place pour permettre aux résidentes et résidents de ces quartiers de s'établir ailleurs, dans des quartiers offrant de meilleures perspectives d'emplois et de meilleurs services, au chapitre de l'école notamment (À titre d'exemple, cf. le *Housing Choice Voucher Program*, anciennement Art. 8; les résidents et résidentes de logements sociaux peuvent obtenir une allocation de logement et déménager dans un nouveau quartier plutôt que de réaménager dans un logement social restauré).<sup>12</sup>

## ***Ressources affectées à la revitalisation***

Le survol des programmes de revitalisation et des études de cas nous a permis d'identifier les principales sources de financement public et de soutien auxquelles peuvent avoir recours les programmes de revitalisation. D'une part, parce qu'ils sont parties prenantes des initiatives de revitalisation et d'autre part, parce que le réseau bien établi de corporations de développement communautaire (CDC) et d'organismes intermédiaires (locaux, régionaux, à l'échelle de l'État et nationaux) ont fait des efforts en ce sens, les volets renforcement des capacités communautaires, soutien au leadership local et développement du capital humain retiennent beaucoup l'attention et reçoivent beaucoup d'investissements.

Par ailleurs, les institutions financières privées s'impliquent activement dans les initiatives de revitalisation (elles en assument parfois le leadership), encouragées à le faire, en partie, par le *Community Reinvestment Act*). Elles sont nombreuses à avoir créé des filiales spécialisées en développement communautaire qui ont développé une expertise et une sensibilité particulière à l'égard des prêts consentis aux organismes sans but lucratif et communautaires. Elles ont mis au point des produits financiers spécialisés (catégories de prêts) et des programmes d'éducation et de services conseils en matière de finance et de capacités financières. De plus, de nombreux chefs d'entreprises siègent aux conseils d'administration des fondations et des CDC. Le fait qu'ils connaissent et comprennent mieux les enjeux liés au logement et à la revitalisation communautaire influence souvent les œuvres de bienfaisance dans leurs propres entreprises. Au lieu de se contenter de faire des dons de charité, ces leaders investissent avec plus de circonspection leurs contributions.

L'implication directe et active des institutions financières dans les programmes de revitalisation a eu pour effet de leur assurer une bonne source de financement et de crédit pour les projets résidentiels et autres investissements communautaires. Notamment, la possibilité d'amasser facilement des fonds par l'émission d'actions (en passant par des services municipaux ou plus souvent par les State Housing Finance Agencies) permet aux organisations communautaires d'accéder à des capitaux à un coût relativement bas.<sup>13</sup>

Le *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) et le plus récent *New Markets Tax Credit* (NMTC) sont des mécanismes dont se servent les organismes communautaires aux É.-U. pour stimuler les investissements privés sans que ça ne coûte trop cher (les coûts sont assumés par le gouvernement sous forme de dépenses fiscales, c'est-à-dire de revenus d'impôt non perçus). Il existe un certain débat (surtout au R.-U. et au Canada où de tels mécanismes n'existent pas) quant à l'efficacité relative d'un système d'incitatifs fiscaux pour le secteur privé (et sur les frais de courtage afférents) par opposition à un système de subventions publiques directes. Cette approche est maintenant généralisée aux États-Unis et est résolument distincte de l'approche privilégiée au Canada ou au R.-U., où l'on a tendance à favoriser les subventions publiques directes. Une dépense fiscale demeure néanmoins une subvention publique, c'est simplement une façon différente de comptabiliser.<sup>14</sup> Les opposants aux programmes de crédits d'impôt et de dépenses fiscales font valoir qu'il s'agit d'un mécanisme de subventions publiques moins transparent donc moins responsable. Cela ne fait pas partie du budget et cela ne fait pas l'objet d'un examen aussi minutieux que des dépenses de programme directes. Cette critique est moins fondée dans le cadre budgétaire étatsunien qui comporte des exigences considérables en matière de divulgation, des rapports publics détaillés sur les dépenses fiscales et une méthode de calcul explicite des attributions de dégrèvement fiscal. Il reste qu'aux É.-U., on a un niveau beaucoup plus élevé d'investissements en capital-actions et de financement privé qu'au R.-U. et au Canada.

En partie, c'est la promotion de mécanismes financiers exempts d'impôts qui a rallié à la cause les institutions et services financiers privés aux États-Unis. Les marchés conclus qui en résultent génèrent des revenus sous forme de frais de courtage pour les intermédiaires (qui appartiennent parfois au secteur privé mais souvent au secteur sans but lucratif). Les principaux intermédiaires nationaux ont tous développé de l'expertise en tant que gestionnaire de fonds d'actions et administrent de gros volumes d'investissements bénéficiant de dégrèvement fiscal. Dans ces cas, les revenus d'honoraires et de courtage sont réinvestis dans la mission sociale des intermédiaires.

Comme on l'a vu dans l'étude de cas de Pittsburg, le rôle du public et du privé est important. Les fonds publics comptaient pour environ 20 p. cent des investissements totaux de 34 millions de dollars – un rapport de cinq pour un. Actuellement, divers programmes de financement public subissent des contraintes et des compressions budgétaires. La nouvelle proposition du président Bush, *Strengthening America's Community*, pourrait bien réduire de 40 p. cent le programme CDBG. Le budget de HOPE VI est égale-ment étudié à la loupe et pourrait être réduit.

D'autre part, on a augmenté le financement accordé au LIHTC (pouvoir d'exemption fiscale) et le NMTC est en train de mettre au point un nouveau programme de dépenses fiscales. Étant donné que ces mesures stimulent des investissements privés sous forme de capital-actions, elles ont tendance



à être fermement appuyées par les grandes entreprises étatsuniennes tout comme par les groupes qui militent en faveur du logement social et abordable. Elles se sont avérées plus résistantes à la charge (elles ont survécu à trois différentes administrations : Reagan, Clinton et Bush et ont même pris de l'expansion).

### *Surveiller les progrès, évaluer les succès*

La grande diversité des programmes de revitalisation (certains diront leur fragmentation) est une des principales caractéristiques du système étatsunien. Malgré qu'on ait tenté à différents moments de les consolider (par ex. le *Community Development Block Grant*, HOME et plus récemment *Strengthening America's Communities*) en une seule enveloppe, d'autres programmes sont nés en périphérie. Cette situation correspond, dans une certaine mesure, à la nature multidimensionnelle des problèmes qui se vivent dans des milieux donnés.

Il n'existe pas aux É.-U. de programme de revitalisation ou de restauration unique et généralisé. Même si HOPE VI est un programme de régénération de logement social et que son approche est relativement globale, il reste que les initiatives locales de régénération ont tendance à avoir également recours à d'autres sources de financement.

Par conséquent, la mise en oeuvre de processus d'évaluation intégrés et globaux et la signature de contrats de rendement à long terme sont quelque peu problématiques. Cela dit, il reste que les projets sont assujettis à des exigences rigoureuses en terme de rapport et que les initiatives communautaires intégrées s'y conforment normalement.

Des organismes de surveillance, notamment le *Government Accounting Office* (GAO), le *Congressional Budget Office* et le *Office of Budget Management*, ont entrepris d'analyser les retombées et les résultats des programmes individuels. Or, même si les programmes individuels sont évalués et les objectifs de reddition de comptes atteints, les effets synergétiques résultant d'activités interreliées et réalisées en fonction d'un plan d'ensemble plus cohérent ne sont pas pris en compte ou alors ils sont comptabilisés en double (vu que des initiatives individuelles distinctes sont créditées pour des résultats plus généraux).

Un rapport publié en 1995 par le GAO est un des rares documents à avoir examiné en détail les initiatives intégrées de développement communautaire. Le rapport fait état de la complexité des relations et du manque de coordination entre les diverses agences et services fédéraux mais conclut tout de même que les approches intégrées sont plus viables aujourd'hui [1995] que dans le passé parce que les organismes communautaires ont acquis de l'expérience et qu'une infrastructure s'est développée pour fournir du financement et de l'aide technique. Les auteurs du rapport ont aussi fait valoir que les efforts de revitalisation exigeaient des investissements soutenus et à long terme et qu'il était souvent difficile d'en évaluer les résultats à court terme.

Le GAO a aussi évalué la possibilité de cibler encore plus étroitement les investissements du CDBG. Les auteurs ont conclu qu'on pourrait effectivement renforcer le ciblage tel que pratiqué aujourd'hui [GAO, 2005]. Un certain nombre de groupes de travail et de commissions ont aussi examiné en profondeur des initiatives portant sur le logement social et le développement communautaire; le plus récent examen a été entrepris par le comité consultatif de *Strengthening America's Communities*, mentionné précédemment.

Le HUD évalue à l'interne et sur une base continue une gamme diversifiée de programmes et supervise les offices municipaux d'habitation et les services municipaux d'aménagement urbain qui veillent à l'administration des initiatives financées par HUD. Le HUD a aussi commandé un rapport d'évaluation intérimaire sur l'impact du programme HOPE VI, quoique ses effets à long terme restent à venir. Dans le cadre d'une évaluation indépendante, une étude récente menée dans huit quartiers HOPE VI [Zielenbach, 2002] a révélé une augmentation au chapitre du revenu, des emplois et de la scolarisation de la population habitant dans ces quartiers de 1990 à 2000, ainsi qu'une diminution de la criminalité. Toutefois, le chercheur n'a pas été en mesure d'attribuer sans équivoque ces résultats au seul programme HOPE VI. D'autres facteurs devaient être pris en compte, notamment des économies régionales vigoureuses, les efforts de développement entrepris par les groupes communautaires locaux, la réforme de l'aide sociale et les investissements ciblés de la municipalité, de l'État et du gouvernement fédéral.

Le HUD a aussi commandé, en 2001, l'évaluation des soixante et onze quartiers désignés *Entreprise Zones/Enterprise Communities* et subventionnés en 1994, ainsi qu'une étude approfondie de six EZ et de douze EC [Hebert, 2001]. Les résultats ont été mitigés par rapport à certains volets centraux des initiatives. Ainsi, on a noté une augmentation du nombre d'emplois dans cinq des six EZ examinées, mais la corrélation entre cette augmentation et des activités attribuables spécifiquement au programme EZ n'a pu être établie que dans trois EZ sur six. Les dix-huit initiatives EZ/EC étudiées en profondeur intervenaient toutes dans le développement des entreprises et de la main-d'oeuvre. Les propriétaires d'entreprises installées dans les EZ ont déclaré que le climat pour faire des affaires s'était amélioré quoique un certain nombre d'entrepreneurs aient également dit que les allègements fiscaux influençaient très peu leurs pratiques d'embauche. Dans bon nombre des EZ étudiées, la compréhension de leur mission par la population locale s'était effritée au fil du temps ainsi que sa participation, réitérant du même coup le rôle essentiel et soutenu que devaient jouer les organisations communautaires dans le processus et le déroulement des initiatives et non seulement dans leur planification [Abt, 2004].

Des recherches universitaires rigoureuses ont été réalisées pour examiner un certain nombre de programmes et approches prônées pour la revitalisation des quartiers. Parmi celles-ci, on compte celles de Turbov et Piper [2005], de Galster et al. [2004] et Galster [2005], déjà mentionnées.

Une dimension, qui n'est pas beaucoup abordée dans la littérature spécialisée, est la mesure dans laquelle, dans le cadre de plans d'aménagement globaux et intégrés, de planification d'initiatives de revitalisation et d'élaboration de programmes sociaux, on prend en compte les investissements consentis au transport et aux infrastructures, interagit avec eux et s'y arrime. Certains éléments nous portent cependant à croire que cette question commence à faire l'objet de politiques publiques,

influencée en ce sens par le mouvement pour la croissance intelligente. Les lois et les mécanismes de financement public (des États et du fédéral) sont plus flexibles à cet égard. Les autorités locales peuvent affecter les fonds consentis à la construction des routes à leur réseau de transport en commun, mettant ainsi fin à la distorsion financière historique d'investir dans les autoroutes au profit de la banlieusardisation (et de l'exode des quartiers centraux). Certains États ont même commencé à investir directement dans les collectivités déjà dotées d'infrastructures [Katz, 2005].

### ***Expérience étatsunienne : conclusions***

Un certain nombre de caractéristiques ressortent de cet examen de l'expérience et de la pratique étatsuniennes :

Il n'existe pas aux États-Unis un seul grand programme intégré de régénération/revitalisation mais plutôt une batterie de programmes de financement qui, conjugués les uns aux autres, soutiennent les initiatives intégrées de revitalisation lancées localement. Au nombre de ces nombreux véhicules, on distingue des programmes omnibus qui accordent aux villes et collectivités des subventions globales et leur laissent une certaine marge de manœuvre (CDBG et HOPE).

Aux États-Unis, les organismes communautaires peuvent recevoir directement du fédéral des subventions pour la revitalisation ou alors elles sont versées sous forme de financement global, assorti de conditions, à la municipalité ou à l'État (aux municipalités lorsque celles-ci sont incorporées et organisées et aux États lorsque les bénéficiaires n'ont pas les capacités requises – un modèle de financement asymétrique intéressant et potentiellement pertinent pour le Canada).

Quoique toujours menacés de compressions budgétaires, quelques programmes fédéraux majeurs ont fait preuve d'une grande résilience. Le programme CDBG existe depuis plus de trente ans, le LIHTC, vingt ans et HOPE VI, onze ans. Dans les trois cas, ils ont été modifiés suivant habituellement des leçons apprises en cours d'expérience et pour améliorer leurs résultats (ou éliminer des contraintes). Conjugués à d'autres programmes de durée plus courte, ces programmes de financement continu et leurs ressources ont été un facteur déterminant et ont contribué à bâtir et renforcer le leadership, les capacités et l'expertise communautaires.

Aussi, l'approche basée sur le versement aux États et plus souvent directement aux villes de subventions globales ou assujetties à des conditions a eu pour effet de renforcer les capacités locales au chapitre de la livraison des services et de la gestion de programmes. La plupart des villes de grandeur moyenne aux É.-U. sont dotées d'offices ou de services municipaux d'habitation lesquels sont intégrés ou collaborent étroitement avec les services de planification et d'aménagement. Leurs fonctions débordent largement l'aménagement du territoire pour inclure l'élaboration de programmes et le financement (les fonds provenant de transferts fédéraux et le plus souvent, de transferts de l'État). Ainsi, localement, on a les capacités requises pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies intégrées de revitalisation de quartier en collaboration avec des partenaires communautaires bien organisés et assez bien financés.

Aux programmes de financement public, viennent s'ajouter l'apport et la contribution du secteur bénévole, de ses organisations officielles, des fondations et des organismes intermédiaires. Notamment, le secteur bénévole a joué un rôle déterminant dans la revitalisation par sa contribution soutenue au renforcement, au soutien et à la mobilisation des capacités locales et du leadership communautaire.

Les programmes de revitalisation communautaire aux États-Unis font face à différents défis, ceux attribuables à des marchés stagnants (des quartiers centraux en déclin) et ceux attribuables à des quartiers en pleine relance où l'on veut à nouveau s'établir. Des stratégies différentes s'imposent selon que l'on intervient pour contrer la stagnation ou pour gérer la relance. Cette situation existe aussi au Canada.

### *Leçons à tirer pour le Canada*

L'expérience étatsunienne donne à penser que l'efficacité d'un programme de régénération/ revitalisation repose sur deux facteurs critiques : leadership et capacités communautaires et ressources financières suffisantes pour des progrès mesurables.

Premièrement, pour planifier et mettre en oeuvre une initiative de revitalisation, il faut au préalable que les résidentes et résidents et les organismes communautaires fassent preuve de leadership et démontrent des capacités à long terme. Dans certains milieux, c'est dans l'adversité, dans les situations de crise et dans la frustration résultant de l'inaction qu'émerge le leadership (c.-à-d. réactivité provoquée). Ailleurs, aucune crise ou évènement instigateur ne s'est produit, mais divers indicateurs donnent à penser que le quartier est en déclin. Ici, une approche préventive s'impose pour prendre acte du déclin, changer la trajectoire et éviter au quartier de s'effondrer (cette hypothèse correspondrait davantage, selon certains, à la situation au Canada). Les approches préventives et proactives (à l'opposé de réactives) ont besoin de leadership. On doit identifier les personnes dans la collectivité en mesure de prendre acte des problèmes, de sensibiliser la population au déclin annoncé et de bâtir des consensus sur les façons de renverser le courant.

S'il est vrai qu'il faut en tout premier lieu une participation significative de la part du milieu et de grandes capacités communautaires, l'inaccessibilité des ressources est souvent frustrante pour les participants et participantes. Il existe déjà dans bien des cas une batterie de programmes dans la collectivité et leur efficacité, mieux encore, leur impact peut être amplifié en veillant attentivement à leur intégration et leur coordination. Il se pourrait que la consolidation de certains programmes autonomes soit utile (à l'instar des programmes CDBG et HOME). Se doter d'un fonds dédié pour stimuler le lancement d'une initiative locale de revitalisation est une mesure efficace, mais il faut une masse critique de financement et un engagement à long terme pour faire en sorte que le changement, un processus lent, puisse se produire graduellement. L'expérience étatsunienne démontre que si le déclin peut être rapide, le rétablissement, quant à lui, exige du temps, de la patience et des investissements.

Aux États-Unis, les corporations de développement communautaire ont été un véhicule important et efficace pour canaliser le financement et porter efforts de revitalisation. Le Canada ne s'est pas doté d'une infrastructure communautaire analogue. Les offices municipaux d'habitation sans but lucratif de nombreuses villes ne sont pas en lien ou ne travaillent pas en collaboration avec les organismes et services communautaires de leur municipalité ni avec les groupes de pression locaux. Des organismes dont le mandat est aussi large que celui des CDC n'existent que dans quelques collectivités au Canada. L'intégration contribue parfois à bâtir et renforcer l'infrastructure communautaire d'un milieu et à donner naissance à des véhicules de changement proactifs.

L'expérience étatsunienne et des recherches réalisées récemment et portant sur les seuils critiques d'investissements soulèvent un véritable dilemme en matière de politique publique. D'aucuns croient qu'on manquera toujours de fonds de sorte que des mécanismes sont nécessaires pour affecter les ressources. Beaucoup d'analystes et de fonctionnaires, par souci d'équité apparente, sont tentés de s'attaquer aux pires problèmes d'abord. Mais tout porte à croire que cette approche est peine perdue et équivaut, dans certains cas, à essayer de remplir d'eau un sceau percé. Il faut investir plus stratégiquement et plus sélectivement. Les investissements doivent être alloués là où les chances de réussite sont plus grandes. Au fil du temps et graduellement on pourra s'attaquer aux problèmes plus épineux, mais à court terme du moins, on doit privilégier un certain triage.

Comme les gouvernements adhèrent de plus en plus, et de façon généralisée, à la gestion par objectifs de rendement et résultats mesurables, les initiatives intégrées et se déroulant sur plusieurs années sont susceptibles de se voir minées par des objectifs sectoriels ou ministériels à court terme. Dans le cas où l'on envisage d'arrimer des politiques et des programmes de financement intersectoriels, voire même intergouvernementaux, il faut obligatoirement se doter de nouveaux outils pour mesurer globalement les résultats.

Les É.-U. et d'autres pays comme le R.-U. et l'Australie ont l'avantage d'avoir divers groupes de recherches universitaires et indépendants qui se penchent sur ces questions de revitalisation/régénération urbaine et les analysent de façon constructive. Le Canada n'a pas de telles ressources. Pour l'essentiel, l'élaboration et l'évaluation des politiques dans le domaine de la revitalisation urbaine au Canada se fait, à l'interne, par le gouvernement et le processus n'est pas transparent. Le Canada doit rebâtir ses capacités d'analyse. Il faut qu'il se dote de groupes de recherche appliquée, notamment dans les universités. Cette recherche permet d'accroître les connaissances, d'approfondir la compréhension d'une problématique et d'informer l'élaboration des politiques et des programmes.

L'approche *Action for Neighbourhood Change*, un partenariat à l'intérieur duquel le gouvernement et des intervenants communautaires collaborent dans le cadre d'une recherche active, est un excellent moyen d'améliorer ses capacités d'analyse. Afférent à la question de ses capacités de recherche et d'analyse, le Canada doit aussi examiner ses capacités en terme de statistiques. Il doit s'assurer de recueillir de l'information à fréquence et échelle appropriées de manière à pouvoir analyser les questions locales. Il est crucial de connaître l'approche des systèmes d'information géographiques (SIG) et d'en posséder l'expertise et la technologie. Les SIG nous donnent les moyens collectivement d'identifier les quartiers qui sont à risques, de connaître l'impact des initiatives

existantes sur le milieu et de déterminer comment consolider et surveiller des investissements ciblés et stratégiques.

Ce rapport s'est surtout penché sur les initiatives et programmes de revitalisation fédéraux. Il a toutefois souligné le rôle actif et la place de plus en plus importante qu'occupent les initiatives de régénération administrées par les autorités municipales et les États. Ce rôle central découle en partie des programmes de financement fédéraux qui attribuent les fonds sous forme de subventions globales assorties de conditions directement aux collectivités locales (parfois aux groupes communautaires, parfois aux municipalités). Dans un tel contexte, ce sont les collectivités qui ont la responsabilité de concevoir, d'administrer et de mettre en œuvre des initiatives à l'échelle locale. Une telle approche a permis de développer une expertise à l'échelle de la ville et de l'État, une expertise telle que ces instances, dorénavant habilitées et capables de se prendre en charge, assument de plus en plus de responsabilités et contribuent même de leurs propres ressources et projets. Les programmes de financement fédéral sont des leviers importants qui servent à renforcer et à accroître les capacités locales et les capacités à l'échelle de l'État (ou provinciale) en autant, cependant, que les règles de financement et les critères des programmes soient permissifs (facilitants) plutôt que prescriptifs.

## Notes

1. Un rapport publié récemment par *NeighborWorks America* se penche sur cette question et sur les pratiques exemplaires au chapitre de la gestion de la gentrification dans le but d'atteindre un meilleur équilibre. *Managing Neighborhood Change: Best Practices for Communities Undergoing Gentrification*, 20 avril 2005.
2. Une autre caractéristique de la loi de 1974 fut la création du programme Urban Development Assistance Grants (UDAG), lequel accordait du financement à des entreprises locales en vue de l'élaboration de stratégies de revitalisation.
3. Pour une analyse plus approfondie de la création et de l'évolution du réseau des organismes intermédiaires aux É.-U., cf. Y. Thomas Liou et Robert Stroh : *Housing Policy Debate* 9(3): 575-594, 1998. (En ligne : <http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd.shtml>)
4. *Renewal Communities*, *Empowerment Zones* et *Enterprise Communities* sont trois programmes qui se servent du cybersystème de mesure de rendement PERMS (Performance measurement system) pour documenter leurs activités de développement et l'usage qu'ils font du financement accordé. RC/EZ/EC élaborent des plans pour documenter des activités de développement individuelles. Ils rendent compte de leur progrès annuellement dans des rapports exhaustifs. Les rapports annuels contiennent tous les plans de mise en œuvre et des descriptions des divers aspects du développement communautaire. Les détails relatifs aux plans et aux résultats des collectivités désignées sont fournis dans le site Web HUD : <http://www5.hud.gov/urban/perms/perms.asp>
5. HOPE VI est ainsi nommé parce qu'il s'agit du sixième d'une série de programmes de régénération de logement mis en œuvre par HUD durant les années 1990. Le nom du premier programme HOPE était inspiré de l'acronyme pour *Home Ownership for People Everywhere*. Les autres programmes ont débordé de la dimension accès à la propriété. Aujourd'hui, les HOPE I, II et III sont inactifs.
6. Cette inefficacité est le résultat en partie du développement aux É.-U. d'un système de financement complexe. Les CDC et autres promoteurs de logement à prix abordable doivent souvent regrouper une douzaine ou plus de

programmes distincts pour arriver à leurs fins. Faute d'attacher toutes les ficelles d'un programme de financement, des ententes peuvent se défaire, des retards surgir et le processus devenir très frustrant.

7. Il existe plusieurs bons ouvrages présentant des études de cas que peuvent consulter des lecteurs Intéressés : Keating, Krumholz et Star, éd. *Revitalizing Urban Neighbourhoods*, University Press of Kansas 1996; Keating et Krumholz, éd. *Rebuilding Urban Neighbourhoods*, Sage, 1999. Bright, *Reviving America's Forgotten Neighbourhoods*, Garland Publishers, 2000.

8. L'information pour préparer cette étude de cas vient en partie d'une étude de cas réalisée antérieurement et tirée de Lampert et Pomeroy, 1998, de Cohen et James, 2001 et du site Web de la *Enterprise Foundation*.

9. L'information pour préparer cette étude de cas est tirée d'une étude de cas plus approfondie préparée pour le compte du *Brookings Institution Metropolitan Policy Program* réalisée par Turbov et Piper [2005].

10. Information tirée de GOA 1995; *Fannie Mae Building Blocks*, hiver 2000, vol. 1 : 2. Site Web DSNI au <http://www.dsni.org>

11. Les opinions divergent sur les différentes formes d'aide accordée au logement et sur le fait qu'elles favorisent la revitalisation plutôt qu'exacerbent le déclin. Zielenback et Minoff (2005) ont souligné que les programmes qui visaient à déconcentrer la pauvreté en distribuant des allocations de logement peuvent en fait la concentrer davantage vu que les programmes de fixation de loyer maximum ont tendance à inciter les bénéficiaires à migrer vers des quartiers où il existe des logements à loyer plus modique, des secteurs souffrant déjà d'une concentration excessive de ménages défavorisés.

12. Pour une analyse plus approfondie de cette approche, cf. Turner, M. (2003). *Strengths and Weaknesses of the Housing Voucher Program*.

13. Tous les États comptent des *Housing Finance Agencies* qui fournissent un service centralisé d'émission d'obligations pour le compte des villes et des municipalités comme moyen d'amasser des capitaux pour divers programmes. Ces agences peuvent émettre des obligations exemptes d'impôt (c.-à-d. revenu d'intérêts non imposables afin que les investisseurs acceptent un plus faible retour sur leur investissement) et obligations régulières (intérêts imposables).

14. Les opposants aux programmes de crédits d'impôt et de dépenses fiscales font valoir qu'il s'agit d'un mécanisme de subventions publiques moins transparent donc moins responsable. Cela ne fait pas partie du budget et cela ne fait pas l'objet d'un examen aussi minutieux que des dépenses de programme directes. Cette critique est moins fondée dans le cadre budgétaire étatsunien qui comporte des exigences considérables en matière de divulgation, des rapports publics détaillés sur les dépenses fiscales et une méthode de calcul explicite des attributions de dégrèvement fiscal.

## **Bibliographie**

Abt. (2004). *Review of Neighbourhood Revitalization Initiatives*. Préparé pour Calece Johnson Neighbourhood Reinvestment Corporation, février.

Bradbury, K., A. Downs et K. Small. (1982). *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington: Brookings Institution.

Cohen, James. (2001). "Abandoned Housing: Exploring Lessons from Baltimore." *Débat sur la politique du logement* 12(3).

Dudley Street Neighbourhood Initiative (DSNI). (1995). *Fannie Mae Building Blocks*, hiver 2000 1(2). DSNI Site Web: <http://www.dsni.org>

Site Web de la Enterprise Foundation <http://www.enterprisecommunity.org/index.html>

Fannie Mae Foundation Building Blocks. (2000). *Boston's Dudley Triangle*. 1(2), hiver.

Galster, G., C. Walker, C. Hayes, P. Boxall et J. Johnson. (2004). "Measuring the Impact of Community Development Block Grant Spending on Urban Neighbourhoods." *Débat sur la politique de logement*. 15(4).

Galster, G., D. Levy, N. Sawyer, K. Temkin et C. Walker. (2005). *The Impact of Community Development Corporations on Urban Neighbourhoods*. Washington: The Urban Institute Metropolitan Housing and Communities Policy Center.

Government Accounting Office (GAO). (2005). *Community Development Block Grant Formula: Targeting Assistance to High-Need Communities Could Be Enhanced*. GAO-05-622T, 26 avril.

Government Accounting Office (GAO). (1998). *Community Development: Early Results of the Community Development Financial Institutions Fund's Programs*. T-RCED-98-229, 17 juin.

Government Accounting Office (GAO). (1998). *HOPE VI: Progress and Problems in Revitalizing Distressed Public Housing*. RCED-98-187, 20 juillet.

Government Accounting Office (GAO). (1995). *Community Development: Comprehensive Approaches Address Multiple Needs but Are Challenging to Implement*. RCED/HEHS-95-69.

Grogan, P. et T. Proscio. (2000). *Comeback Cities: A Blueprint for Neighbourhood Revival*. Boulder, CO: Westview Press.

Hebert, S. (2001). "Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report." novembre. [http://www.huduser.org/publications/econdev/ezec\\_rpt.html](http://www.huduser.org/publications/econdev/ezec_rpt.html)

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

Katz, B. (2005). "Neighbourhoods of Choice and Connection." Document préparé à l'occasion du Joseph Rowntree Foundation Centenary Event.

National Congress for Community Economic Development (NCCED). (1989). "Against All Odds: The Achievements of Community Based Development Organizations." Washington, DC.

NeighborWorks America (2005). *Managing Neighborhood Change: Best Practices for Communities Undergoing Gentrification*. juin. <http://www.nw.org/network/training/upcoming/documents/MNsympArticle.pdf>

Pierce N. et C. Steinbach. (1990). *Enterprising Communities: Community Based Development in America*. Washington: Council for Community Based Development.

Pitcoff, W. (2000). *EZ'er Said than Done*. Shelterforce Numéro en ligne #112, juillet/août.

Pomeroy, S. et G. Lampert. (1998). *The Role of Public Private Partnerships in Producing Affordable Housing: Assessment of the US Experience and Lessons for Canada* (en collaboration avec Greg Lampert, Jim Wallace et Robert Sheehan). Ottawa: Société canadienne d'hypothèque et de logement.



Pomeroy, S. (2005). *La revitalisation des quartiers par le prisme du logement*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, octobre.

SACAC. (2005). Rapport du comité consultative de l'initiative Strengthening America's Communities , juillet. [http://www.commerce.gov/SACI/SACAC\\_Report\\_Final\\_d.pdf](http://www.commerce.gov/SACI/SACAC_Report_Final_d.pdf)

Turbov, M. et V. Piper. (2005). *Hope VI and Mixed-Finance Redevelopments: A Catalyst For Neighborhood Renewal*. Washington DC: The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, septembre.

Turner, M. (2003). "Strengths and Weaknesses of the Housing Voucher Program." Washington: Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=900635>

Y. Thomas Liou et R. Stroh. (1998). *Débat sur la politique du logement* 9(3): 575-594. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=900635>

Zielenbach, S. (2002). *The Economic Impact of HOPE VI on Neighbourhoods*. A Housing Research Foundation report. <http://www.housingresearch.org>

Zielenbach, S et Elisa Minoff. (2005). *Moving Beyond the Rhetoric Understanding the Relationship between Section 8 and Urban Neighborhoods*. Elisa Housing Research Foundation, décembre.