

La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France

Thomas Kirszbaum

▶ **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France. [Rapport de recherche] DREES/MiRe, Ceri-Sciences Po. 2008. ⟨hal-01267396⟩

HAL Id: hal-01267396

https://hal.science/hal-01267396v1

Submitted on 4 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

La mixité résidentielle :
une politique (anti)discriminatoire ?

Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France

Thomas Kirszbaum

Rapport réalisé pour la DREES/MiRe dans le cadre du projet :

Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques : convergences et divergences des normes, instruments et mobilisations dans l'accès au logement, à l'enseignement et au droit.

Octobre 2008

Table des matières

Introduction. Discrimination, ségrégation et mixité : essai de clarification 4

1. États-Unis : Entre mobilité volontaire et dispersion contrainte

1.1 Lutter contre les discriminations sans forcer l'intégration 22

1.1.1 Le Fair Housing Act : un instrument imparfait de lutte contre les discriminations *22*

1.1.2 Ouvrir les banlieues blanches par le logement social : le repli fédéral *28*

1.1.3 Le zonage d'inclusion au nom de l'intégration économique *32*

1.1.4 De Gautreaux à MTO : la classe comme substitut de la race *36*

1.1.5 La déstabilisation des politiques race-conscious *44*

1.2 Déconcentrer la pauvreté : égalisation, gentrification et dispersion 49

1.2.1 L'égalisation « sur place » comme alternative et complément à la dispersion *49*

1.2.2 La prohibition des quotas « plafonds » *55*

1.2.3 Discriminer par les revenus : la vogue du mixed-income housing et ses présupposés *58*

1.2.4 Hope VI : un programme de gentrification color-blind *63*

1.2.5 Une troisième voie entre développement communautaire et dispersion résidentielle *67*

1.3 Le programme Hope VI au concret : élargissement ou restriction des choix individuels ? 74

1.3.1 Une mixité socio-économique aux effets incertains *79*

1.3.2 Des règles anti-discriminatoires fortement intériorisées *89*

1.3.3 Un processus équitable d'allocation des logements… limité par l'échelle d'intervention du programme *94*

1.3.4 Déconcentration de la pauvreté, pauvreté de la déségrégation raciale *101*

1.3.5 Rénover avec ou contre les habitants ? La question de l'impact disproportionné *107*

2. France : La tentation de l'ingénierie ethnique

2.1 Mixité sociale et droit au logement : une tension porteuse de discriminations 126

2.1.1 Légiférer contre la ségrégation : une formule de dispersion color-blind ? *126*

2.1.2 Quand logement social ne rime pas avec diversité sociale *131*

2.1.3 Des refus d'attribution au nom de la mixité *136*

2.1.4 L'hypothèse de discriminations systémiques *141*

2.1.5 Les discriminations dans le logement social : un débat impossible ? *144*

2.2 Le consensus national sur l'éradication des « ghettos » par la rénovation urbaine 150

2.2.1 La conversion socialiste aux démolitions *150*

2.2.2 Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine *153*

2.2.3 La lutte contre les « ghettos » comme plus petit dénominateur commun idéologique *155*

2.2.4 La voix dissonante des chercheurs *159*

2.2.5 Quelles alternatives aux effets discriminants de la rénovation urbaine ? *166*

2.3 Le « retour des Blancs » comme horizon des projets locaux de rénovation urbaine 173

2.3.1 Le discours des élus : une mixité très peu sociale *179*

2.3.2 La rénovation urbaine pour changer la composition ethnique des quartiers *181*

2.3.3 Des stratégies de mixité unidirectionnelles *185*

2.3.4 L'impossible débat local sur la mixité *188*

2.3.5 Une fracture ethnique entre « anciens » et « nouveaux » habitants *189*

Conclusion. Des politiques color-blind de discrimination positive ou négative ? 191

Bibliographie 201

Annexe: Extraits d'entretiens relatifs au volet français de la recherche 225

Introduction

Discrimination, ségrégation et mixité : essai de clarification

÷

Les termes « ségrégation » et « discrimination » sont proches, mais ils ne devraient pas être confondus. S'ils induisent pareillement l'identification d'un « coupable » et d'une « victime » (Rudder, 1995), l'usage scientifique du concept de ségrégation recouvre dans certains cas des processus de mise à l'écart de certains groupes par d'autres groupes et renvoie dans d'autres cas à la description neutre des divisions sociales de l'espace ou à des phénomènes d'*agrégation* résidentielle, indépendamment de toute pratique discriminatoire. Pourtant, les discours politiques, le sens commun, et parfois les travaux scientifiques eux-mêmes, rassemblent sous la même dénomination de ségrégation des formes variées de différenciation sociale de l'espace en laissant entendre qu'elles procèdent toutes d'une même causalité discriminatoire (Brun 1994).

T. Schelling (1969, 1978) a parlé de « *la tyrannie des petites décisions* » pour expliquer comment la combinaison de comportements individuels fondés sur des perceptions qui ne sont pas forcément discriminatoires en elles-mêmes, pouvait produire un niveau de ségrégation élevé au niveau collectif. En matière d'éducation, par exemple, l'appréciation portée sur l'influence qu'auront les enfants du quartier sur les résultats scolaires des siens peut provoquer des phénomènes de fuite cumulative et contribuer à la formation de véritables ghettos urbains et scolaires (Benabou 1993). Plus largement, de nombreuses théories économique cherchent à expliquer la ségrégation par les choix rationnels des acteurs sur les marchés foncier et immobiliers, comme sur celui des aménités et des biens publics (emplois, écoles, équipements, commerces, dessertes, espaces verts, etc.), les prix variant en fonction de la perception différentielle de la « qualité de vie » dans différents quartiers (Gravel et al. 1999). On ne saurait parler alors de discriminations car les ménages appartenant au groupe dominant peuvent se montrer réticents à résider dans des quartiers de minorités, non pour des motifs racistes ou des stéréotypes visant les minorités en tant que telles, mais en raison de corrélations négatives qu'ils établissent entre la composition ethno-raciale d'un quartier et les valeurs foncières ou d'autres avantages escomptés du lieu de résidence ; l'évitement des quartiers de minorités par les Blancs procéderait d'un *neighborhood stereotyping* (Taub et al. 1984 ; Ellen 2000).

Les économistes reconnaissent que le marché résidentiel ne fonctionne pas selon les règles d'une concurrence pure et parfaite, mais aussi en fonction des préférences subjectives des individus. Parmi ces préférences, le goût pour un quartier où son propre groupe est dominant peut-il expliquer l'inégale répartition spatiale des différents groupes ethno-raciaux ? Cette question fait l'objet de débats scientifiques d'une extrême densité aux États-Unis. En particulier, la formation de quartiers suburbains où les classes moyennes et supérieures noires sont majoritaires, est interprétée de façon contradictoire, la préférence de ce groupe pour l'entre-soi pouvant être comprise comme la cause aussi bien que comme le résultat de la ségrégation. Dans ce premier registre explicatif, certains auteurs adoptant une grille d'interprétation post-intégrationniste considèrent que même en l'absence de toute attitude hostile de la part des autres groupes, les regroupements de minorités auraient lieu (Cashin 2001). Cette hypothèse est convergente avec celle qui a été avancée par des auteurs conservateurs américains tenants de la « fin des discriminations ». Selon eux, l'aversion des Blancs pour avoir des voisins noirs aurait atteint un niveau suffisamment bas pour que les discriminations ne soient plus un facteur décisif de la ségrégation résidentielle (Leven et al. 1976 ; Patterson 1997 ; Thernstrom, Thernstrom 1997). La ségrégation ne ferait que refléter les différences de statuts économiques entre groupes, les Blancs bénéficiant de choix de localisation plus importants parce que disposant de revenus plus élevés que les autres groupes (Clark 1986).

A l'opposé, d'autres auteurs américains voient dans la force d'attraction des banlieues noires pour les Noirs eux-mêmes, la conséquence de préférences non symétriques. Les enquêtes d'opinion montrent en effet que les Noirs et les Blancs n'ont pas les mêmes préférences concernant la composition raciale des quartiers où ils désireraient vivre (Charles 2005). Les Noirs sont le groupe le moins désiré comme voisins par les autres groupes, mais aussi celui qui se montre le plus ouvert à la cohabitation résidentielle avec d'autres groupes. Plus de la moitié des Noirs se voient vivre dans des quartiers où leur groupe représente au moins 50% de la population locale… une situation que la plupart des Blancs jugent inconfortable (Farley et al. 1997), même si le nombre de Blancs désirant vivre dans des quartiers entièrement blancs a chuté de manière drastique depuis la fin des années 50 (Ellen 2000). Les préférences des Noirs seraient donc contraintes par les préférences des autres groupes. Dans cette perspective, la concentration résidentielle des Noirs, librement choisie en apparence, s'expliquerait en dernier ressort par les discriminations, en l'occurrence par les préférences des autres groupes (Ihlanfeldt, Scafidi 2002). Leur préférence pour l'auto-ségrégation ne serait qu'une

« préférence adaptative » (Elster 1983 ; Sunstein 1986) reflétant une « lassitude pour l'intégration » (*integration fatigue*) (Calmore 1998), c'est-à-dire une amertume quand le désir d'intégration se fait trop unilatéral.

Ségrégation et discrimination institutionnelle : le cas du logement social

D'une importance décisive pour éclairer la distinction conceptuelle entre discrimination et ségrégation, ces débats ne sont à notre connaissance étayés par aucune analyse empirique du marché résidentiel et des stratégies des ménages dans le cas français. Difficile dans ces conditions de faire la part entre les situations de ségrégation choisies et subies. Le modèle théorisé par l'école de Chicago dans lequel l'appropriation d'un espace par un groupe ethnique marquait une étape dans processus d'assimilation à la société d'installation, ne peut s'appliquer à toutes les formes contemporaines d'ethnicisation de l'espace. Ce constat vaut pour la France mais aussi pour les Etats-Unis (Simon 1997 ; Jargowski 1998). En particulier, la notion d'« enclave ethnique » procédant de regroupements affinitaires par opposition au ghetto subi et enfermant ne peut se voir transposée sans précaution aux quartiers d'habitat social français où la puissance publique conserve un rôle prégnant dans les logiques de peuplement (Bonvalet et al. 1995).

Si elle rend possible à la marge des stratégies de regroupement familial des résidents qui savent jouer des régimes de cooptation et de clientélisme (Battegay 1992), la fonction d'affectation des populations à des espaces spécifiques, dévolue aux institutions publiques, fait du logement social un terrain propice aux discriminations institutionnelles, c'est-à-dire à une ségrégation provoquée par l'action publique elle-même. L'avènement d'un « *urbanisme de ségrégation* » (Deschamps 1998) a coïncidé avec l'intervention directe des pouvoirs publics dans l'organisation du logement des immigrés. Des institutions (FAS, SONACOTRA) ont été spécifiquement créées à la fin des années 50 pour gérer différentes formules d'hébergement spécifique des travailleurs immigrés nord-africains (Bernardot 1999). Puis des « cités de transit » et autres logements « adaptés » ont été édifiés à la hâte pour accompagner l'éradication des bidonvilles, la rénovation des centres-villes insalubres et reloger les familles rejoignantes dans le cadre du regroupement familial qui sera reconnu comme un droit en 1976. Mais le transitoire est devenu durable et le passage au logement social ordinaire a été plus lent que prévu (Viet 1999).

Cette gestion ethnique du logement s'est poursuivie avec le mécanisme du 1/9ème censé réserver une part des constructions de logements sociaux aux immigrés et à leurs familles. Mais la règle adoptée au tournant des années 70 fixant un quotas maximum de 15 à 20%

d'immigrés dans les HLM n'a guère été respectée (Weil 1991). Au contraire, une forte spécialisation ethnique de certains programmes de logements a été observée. Cette concentration a coïncidé avec le départ d'une fraction des premiers habitants « blancs » des HLM, encouragés à accéder à la propriété individuelle par la réforme du logement de 1977. Mais elle a été délibérément recherchée aussi par certaines municipalités et organismes d'HLM qui ont développé des stratégies de regroupement des immigrés et de leurs familles dans des secteurs « sacrifiés », afin de mieux préserver d'autres secteurs d'une éventuelle « contamination » (Levy 1984 ; Vieillard-Baron 1998 ; Lelévrier 2001).

C'est dans les pays anglo-saxons qu'ont été forgés les concepts de discrimination institutionnelle (appelé aussi « racisme institutionnel »[1]) ou de discrimination systémique. Cette grille d'analyse a été appliquée au logement social pour expliquer la ségrégation des minorités ethnique ou raciales, en Grande-Bretagne (Sala Pala 2006) et surtout aux Etats-Unis, ce qui n'est pas pour surprendre tant la ville américaine porte les stigmates d'une lourde histoire d'ostracisation institutionnelle des Noirs par les Blancs. Lorsqu'au début des années 90, la persistance d'une lecture raciale de la ségrégation urbaine semblait en passe d'être supplantée par une lecture classiste, N. Denton et D. Massey sont venus rappeler, dans un ouvrage retentissant intitulé *American Apartheid* (1993), le legs historique de la discrimination dans le domaine du logement. Avec la complicité du gouvernement fédéral, des municipalités, des professionnels de l'immobilier et des banques, toutes les méthodes imaginables avaient été inventées pour confiner les Noirs dans leur ghetto et prévenir leur installation dans les quartiers blancs, alors que les minorités ethno-raciales (à commencer par les Noirs) affluaient dans les centres urbains.

Ce système de racisme institutionnalisé a d'abord concerné le secteur privé du logement[2]. Une étape décisive de l'institutionnalisation de la ségrégation raciale intervint avec la

---

[1] Cette notion avait été forgée dans le contexte du mouvement d'émancipation des Noirs aux Etats-Unis. Voir Carmichael et Hamilton (1967).

[2] A l'aube de la première guerre mondiale, de nombreuses villes du Sud tentèrent d'instituer une séparation légale des quartiers blancs et noirs. Ces pratiques furent rapidement invalidées par la Cour Suprême (décision Buchanan v. Warley, 1917), mais le système « Jim Crow » (un ensemble de lois et règlement informels qui régissaient les relations entre Noirs et Blancs dans les États du Sud) qui s'appliquait à tous les autres domaines de la vie sociale les rendaient de toute façon superflues. Dans les villes du Nord, l'intolérance croissante des Blancs vis-à-vis de la cohabitation résidentielle avec les Noirs a engendré d'autres formes de codification de la ségrégation. Les incendies, meurtres et intimidations ne suffirent bientôt plus à dissuader les Noirs de s'installer dans des zones habitées par les Blancs. A partir des années 20, des clauses contractuelles prohibant la vente de logements aux Noirs commencèrent à se généraliser dans les transactions immobilières. Les tribunaux veillaient au respect de ces *restrictive convenants*, également préconisées par l'administration fédérale en charge du logement (Federal Housing Administration, FHA), jusqu'à ce que la Cour Suprême interdise cette pratique en

« reconquête » des vieux centres urbains dont le corollaire fut la construction de grands ensembles de logements sociaux. Dans la période d'après-guerre, les élus locaux et milieux d'affaires des villes-centres s'inquiétaient de l'incapacité de celles-ci à capter les bénéfices de la croissance métropolitaine. Avec l'adoption du Housing Act de 1949, dont le titre I traitait du « redéveloppement urbain », les financements fédéraux devaient servir à moderniser et renforcer l'attractivité des villes-centres. De façon implicite, il s'agissait aussi d'inverser la dynamique d'ethnicisation par l'éradication de l'habitat insalubre (*slum housing*) où se logeaient les minorités. Dans la ligne de mire de cette politique de *slum clearance* figuraient avant tout les quartiers noirs localisés à proximité de quartiers blancs cossus que l'on cherchait à préserver d'une éventuelle « contamination ». Défini de façon très extensive, l'habitat insalubre sera le prétexte au rachat public, au rasage et à la reconversion de centaines de quartiers ; en l'espace de vingt ans, près de 300 000 familles et 150 000 personnes seules furent ainsi déplacées et relogées dans des logements qui étaient souvent de qualité plus médiocre encore que ceux dont elles avaient été chassées. Pour les deux tiers, ces ménages relogés appartenaient à des minorités ethno-raciales (Sanders 1980). Les première victimes de cette politique d'*urban renewal* étant les Noirs, la rénovation urbaine a reçu le sobriquet de *Negro removal*.

Loin de servir un objectif de mixité socio-raciale, cette rénovation urbaine a contribué à l'expansion du ghetto, mais aussi à sa consolidation. Tel était l'enjeu sous-jacent à l'édification de logements sociaux destinés à remplacer (en partie seulement) les logements détruits. Race et logement subventionnés avaient été étroitement intriqués depuis l'origine, les premiers ensembles de logements sociaux créés à l'époque du New Deal évitant presque partout le mélange racial (Coulibaly et al. 1998). Mais la ségrégation va atteindre une dimension nouvelle avec la loi de 1949 qui prévoyait la construction de 810 000 logements

---

1948 (décision Shelly v. Kraemer). Un autre pilier de la ségrégation institutionnelle, relatif aux prêts immobiliers, fut instauré dans les années 30 par un programme fédéral destiné à aider les propriétaires endettés et menacés de saisies à l'instar des victimes de la crise actuelle des *subprimes*. Baptisé *Homes Owners' Loan Corporation*, ce programme avait introduit le principe du *redlining* consistant à « marquer en rouge » les quartiers de minorités considérés comme trop risqués pour que l'administration fédérale apporte sa garantie aux prêts bancaires. La même démarche fut rapidement étendue à l'ensemble des activités assurancielles de la FHA qui élaborait avec le plus grand soin des « cartes de stabilité résidentielle » en vertu de la croyance selon laquelle cette stabilité est fonction du niveau d'homogénéité sociale, et surtout raciale, des quartiers. Cette vision fut théorisée par Homer Hoyt, dont le livre publié par la FHA était la bible des fonctionnaires fédéraux (voir Hoyt 1939). En pratique, la garantie des prêts immobiliers n'était plus octroyée qu'aux résidents des banlieues de classes moyennes blanches qui commençaient à quitter en masse les villes-centres qui n'arrivaient plus à contenir les frontières du ghetto. Or, loin de décourager ce mouvement de *white flight*, l'administration fédérale l'a conforté avec la plus grande énergie, par des incitations financières pour accéder à la propriété individuelle ou par la construction d'autoroutes (Schill, Wachter 1995).

sociaux, lesquels devaient accueillir en priorité les familles à reloger en conséquence de la rénovation des centres anciens. La législation fédérale obligeait certes les collectivités à créer des *local housing authorities* en contrepartie des aides fédérales à la construction, mais la plupart des communes de banlieue ont délibérément refusé de les mettre sur pied pour éviter d'avoir à construire des logements sociaux (McDonnell 1997)[3]. De leur côté, les villes-centres ont choisi de localiser le plus souvent ces logements au cœur même des ghettos, afin de prévenir la dispersion résidentielle des Noirs ; et quand ces logements étaient édifiés dans des quartiers blancs, seuls des Blancs y étaient logés car une règle fédérale -la « *neighborhood composition rule* »- demandait que le peuplement de ces logements reflète la composition raciale du quartier. Couplé à la rénovation urbaine, le logement social a donc fait émerger « *un second ghetto sponsorisé par l'État fédéral* » (Hirsch 1996).

Avec environ 1,3 million de logements sociaux recevant aujourd'hui un financement de l'État fédéral (auxquels il faut ajouter le patrimoine social, parfois important, de certains États), le poids du *public housing* reste marginal dans le stock global des logements américains. Le nombre de logements abordables fournis par des bailleurs privés ou relevant d'un tiers secteur social recevant une aide publique y est beaucoup plus élevé, cette approche du logement bon marché ayant été privilégiée dès les années 60 (Linneman, Megbolugbe 1994). Le logement social *stricto sensu* n'est souvent qu'un logement de dernier ressort, réservé aux plus pauvres. Mais contrairement à une image répandue, le logement social américain n'est pas entièrement dévolu à l'accueil de minorités ethno-raciales : 31% des locataires du *public housing* subventionné par l'État fédérale du logement sont des Blancs non hispaniques, mais il s'agit le plus souvent des personnes âgées et les logements sociaux qu'ils occupent sont racialement mixtes et localisés pour la plupart dans des environnements à majorité blanche, relativement peu affectés par la pauvreté. A l'inverse, si les Noirs représentent en moyenne 48% des locataires du *public housing*, leur concentration peut atteindre près de 100% dans certains ensembles, souvent massifs et parfois qualifiés de « ghettos verticaux » (Goering et al. 1997).

Comme en France, les premiers logements sociaux américains devaient être une étape dans les parcours de mobilité socio-résidentielle. Mais les plafonds de ressources avaient été peu à peu durcis, notamment par le Housing Act de 1949 qui obligeait les locataires à quitter leur logement au-delà d'un certain seuil de revenus ; les dispositions adoptées dans les années 80

---

[3] S'ajoutait une disposition du Housing Act de 1937, appelée « *Equivalent Elimination Requirement* » et imposée par le lobby des promoteurs privés, qui obligeait à détruire un logement insalubre pour chaque logement social construit, un cas de figure peu fréquent aux périphéries des villes (Wood 1982).

ont accentué la priorité donnée au ménages très pauvres ainsi qu'aux sans-abri et aux personnes handicapés. Ici se marque une différence importante avec la fonction du parc social français, auquel plus des deux tiers des ménages sont éligibles. Cependant, les logements sociaux français sont fortement segmentés par catégories de revenus, par quartiers, mais aussi en fonction du caractère ethnique de leur peuplement. Et comme dans le cas américain, le développement du logement social en France, couplé à la rénovation urbaine des 60, a joué un rôle actif dans la ségrégation des familles immigrées, même si l'ampleur de cette ségrégation n'est à l'évidence pas comparable à celle qu'ont connue les Noirs américains. Ajoutons, enfin, qu'au moment où les Américains cherchent à corriger la « résidualisation » de leur parc social qu'ils regardent comme une funeste erreur, la France s'y engage à petits pas, cherchant à évincer de ce parc les ménages les plus fortunés, en facilitant la vente du patrimoine le plus rentable et en durcissant les plafonds de ressources, tout en démolissant, à l'autre bout de la chaîne, le patrimoine jugé le plus obsolète et stigmatisant, cela au nom de la mixité sociale.

La mixité sociale : une double ambivalence

C'est sur la fraction la plus dépréciée et stigmatisée du parc social des deux pays, là où se concentrent les minorités ethno-raciales, que se déploient les politiques contemporaines de rénovation urbaine engagées au nom de la « mixité sociale » dans le cas français et de la « mixité des revenus » (*mixed-income*) dans le cas américain. A l'encontre de certaines idées reçues, les Etats-Unis qui sont plutôt réputés pour leur philosophie du laisser faire, sont avec la France (mais aussi les Pays-Bas) le pays à avoir conçu les politiques de mixité les plus volontaristes pour lutter contre la ségrégation résidentielle, tout particulièrement dans le logement social. Au-delà de la seule rénovation du logement social, toutes les formules possibles de déségrégation résidentielle y ont été expérimentées depuis quarante ans, afin de conjurer l'avènement de « *deux sociétés, l'une noire et l'autre blanche, séparées et inégales* », selon l'expression fameuse du rapport de la commission Kerner mise sur pied à la fin des années 60, alors que les ghettos étaient à feu et à sang (Kerner 1968).

Dans la période récente, les États-Unis ont emprunté une voie qui n'est pas sans rappeler le slogan des Assises de la mission Banlieues 89, tenues à Bron en 1990 : « *Pour en finir avec les grands ensembles* ». L'année précédente, le Congrès américain installait une Commission nationale « sur les logements sociaux en grande détresse » dont les travaux allaient accoucher du programme HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*). Adopté par le Congrès en 1993, ce programme fédéral se distingue par le consensus politique et les moyens très conséquents dont il a bénéficiés, surtout quand la question urbaine était redevenue une

question pour le gouvernement fédéral, c'est-à-dire pendant les deux mandats de Bill Clinton. Que l'on en juge par l'importance des financements qu'il mobilise ou l'ampleur des démolitions réalisées ou projetées, ce programme n'a rien à envier à son équivalent français, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) engagé dix ans plus tard et qui prend la suite d'un Programme national de renouvellement urbain adopté à la fin des années 90.

Dans les deux pays, la rénovation du logement social comporte aussi un volet « dispersion résidentielle ». Il s'agit non seulement d'attirer une population nouvelle dans les quartiers à forte concentration de minorités par une sorte de *gentrification* volontaire, mais également de faciliter la mobilité résidentielle des habitants initiaux vers d'autres territoires épargnés par les phénomènes de concentration. Conçu comme un outil d'accessibilité, l'objectif de mixité dite « sociale » peut donc inspirer une formule de discrimination positive s'il sert à augmenter les chances d'accès des minorités ethniques aux territoires qui leur sont fermés. Limitée à l'attraction d'une population nouvelle dans les quartiers où les minorités sont d'ores et déjà concentrées, en octroyant une sorte de préférence à ces ménages extérieurs, l'objectif de mixité sociale peut servir au contraire à justifier la restriction des opportunités résidentielles des minorités et s'apparente dans ce cas à une discrimination négative.

Cette interrogation sur l'ambivalence de la mixité sociale, susceptible d'osciller entre discriminations positive et négative, sera au cœur de cette comparaison des programmes français et américain de rénovation urbaine du logement social. De cette interrogation en découle une seconde, qui lui est intimement liée et témoigne d'une seconde ambivalence de la mixité sociale : quel est le statut de l'épithète « sociale » accolé au terme « mixité » ? S'agit-il d'un procédé rhétorique visant à occulter la prohibition ou les effets stigmatisants de catégorisations explicitement ethno-raciales dans la perspective d'une discrimination positive ? Ou bien cela revient-il à favoriser tacitement l'arrivée de populations non minoritaires dans les quartiers de minorités, au risque cette fois d'un impact discriminatoire négatif sur ces dernières ?

La ségrégation résidentielle de deux côtés de l'Atlantique : des situations comparables ?

Les États-Unis et la France présentent des spécificités politiques et institutionnelles qu'il serait vain de nier. Pourtant, à voir comment leurs politiques urbaines se réclament pareillement de l'objectif de « mixité », cela devrait suffire à se convaincre qu'une question commune les travaille. Mais une comparaison franco-américaine des politiques urbaines doit être assurée de la comparabilité des objets dont traitent ces politiques. Quoi de commun entre la morphologie urbaine, sociale et ethnique des villes américaines et des villes françaises,

pourrait-on se demander ? Des observateurs insistent sur d'irréductibles différences de « civilisation urbaine » qui se refléteraient dans la substance même de l'espace. La ville européenne, chargée d'histoire et riche de sa diversité, s'opposerait sans conteste à la ville américaine construite précisément sur des prémisses anti-urbains (Ghorra-Gobin 1998).

Ces contrastes doivent pourtant être relativisés à la lumière de tendances convergentes des deux côtés de l'Atlantique. J. Donzelot a évoqué une « ville à trois vitesses » pour rendre compte de convergences entre les villes d'Amérique du Nord et d'Europe. Si l'intensité des processus n'est pas la même, lesdits processus sont de même nature, laquelle est repérable à travers trois idéaux-types : les vieux centres *gentrifiés* pris dans un processus de valorisation, le tissu périurbain comme terre d'accueil des classes moyennes, et les quartiers relégués où se concentrent les minorités pauvres (Donzelot 2004). Les processus de *gentrification* des vieux centres urbains des deux côtés de l'Atlantique ne font l'objet d'aucune contestation. Le consensus des chercheurs sur la comparabilité du phénomène de péri-urbanisation est déjà moins net, l'essentiel du débat portant sur l'existence ou non de *gated communities* en Europe (Jaillet 1999). Pour s'en tenir au cas franco-américain, l'essentiel du débat se cristallise sur la comparabilité de la « cité » française et du « ghetto » américain. Le sens commun voudrait que leur différence soit d'abord lisible dans la topographie des villes. Le phénomène urbain américain serait structuré par l'opposition entre les *inner cities*, ces quartiers centraux qui abritent les minorités pauvres, et la banlieue étalée qui serait le moteur de la ségrégation. Inversement, l'évocation récurrente d'une crise des « banlieues » françaises semble indiquer, par sa dénomination même, le contraste entre une périphérie exclue -où prédominent des grands ensembles de logements sociaux- et des villes-centres qui leur tournent le dos.

Ces différences sont pourtant moins accentuées qu'il y paraît de prime abord. Du fait de son étendue géographique et de l'importance de sa population, la grande ville américaine abrite des quartiers dont les équivalents français sont en effet localisés en dehors des villes-centres, en raison notamment du morcellement communal caractéristique de notre pays. Mais ces quartiers se situent néanmoins en zone urbaine dense, dans le même tissu urbain que les villes-centres. L'enclavement géographique des cités d'habitat social françaises apparaît largement surestimé depuis qu'elles ont été rattrapées par le développement inexorable des agglomérations françaises (Kirszbaum, 1997). Dans un contexte polycentrique, l'opposition centre-périphérie est d'autant moins pertinente que la plupart des villes-centres françaises englobent, elles aussi, des quartiers « relégués » et leurs proches couronnes sont loin d'être uniquement constituées de cités d'habitat social dévalorisées. A l'inverse, nombre de

banlieues américaines situées en bordure immédiate des villes-centres (les *inner suburbs*) ont les mêmes traits que les *inner-cities*, estompant là-bas aussi en partie le contraste centre-périphérie (Short et al. 2006).

Les contrastes urbains liés à la localisation des quartiers pauvres ne sauraient donc être exagérés. Ne sont-ils pas cependant repérables dans le peuplement de ces quartiers pauvres, dans le fait tout simple que les ghettos américains seraient racialement homogènes et que cette spécificité serait réservée aux seuls Américains ? Qualifié tour à tour de mot « impossible » (Vieillard-Baron 1994) ou « en trop » (Body-Gendrot 1999) à propos des banlieues françaises, l'usage rhétorique du ghetto a trouvé son pourfendeur infatigable en la personne de Loïc Wacquant, depuis un article de 1992 qui suggérait d'en « finir avec le mythe des cités-ghettos » jusqu'à un ouvrage récent sur les « parias urbains » (Wacquant 1992, 2006). Ses travaux constituent la référence de ceux qui voudraient invalider toute comparaison franco-américaine des quartiers de minorités pauvres, et par conséquent des politiques qu'y s'y appliquent. Wacquant rappelle avec raison les conditions historiques très particulières de naissance et de fonctionnement du ghetto dans ses deux figures archétypales que sont le ghetto juif de Venise au XVI^{e} siècle et le ghetto noir de Chicago dans l'entre-deux-guerres. Par-delà les lieux et les temps, de mêmes invariants constitutifs du ghetto sont identifiables : une place dans un système de division du travail et d'exploitation économique, l'ostracisation sociale et le confinement spatial imposés par les autorités politiques, enfin des formes poussées d'auto-régulation et d'identification collective. Mais le sociologue en tire argument pour affirmer que les « cités » françaises seraient des « anti-ghettos », pour des raisons d'échelle, d'hétérogénéité ethnique et de présence publique, et qu'on n'y décèlerait pas ce phénomène de double stigmatisation spatiale et raciale propre au ghetto américain, caractérisé par son homogénéité raciale alors que les banlieues françaises seraient fondamentalement pluri-ethniques.

S'appuyant sur des données vieilles de près de vingt ans, cette thèse méconnaît la transformation profonde des villes américaines et le caractère multi-ethnique d'un nombre croissant de quartiers américains. La ville américaine porte à l'évidence les stigmates de l'histoire. Legs d'un lourd passé d'ostracisation des Noirs par les Blancs, le confinement des premiers dans les quartiers pauvres des villes-centres et l'éloignement des seconds vers des lieux toujours plus excentrés demeurent des réalités massives. Mais la dichotomie classique

entre « villes chocolat » et « banlieues vanille » est en partie obsolète[4]. Un nouveau modèle urbain se dessine, qui évoque davantage la mosaïque ou le *patchwork* que la bichromie. En effet, l'immigration récente est en train de refaçonner le visage des métropoles américaines. Elle a joué un rôle décisif dans le retournement du cycle de déclin démographique des centres urbains observé dans les années 90, quoique de façon inégale selon les villes. Elle alimente aussi et surtout la croissance démographique des banlieues résidentielles. La part des minorités dans la population suburbaine américaine est ainsi passée de 19,3% en 1999 à 27,3% en 2000. Le dernier recensement montrait que près de la moitié des minorités (47%) résidait en dehors des villes-centres des 102 plus grandes métropoles, contre 40% dix ans plus tôt. Fait notable, ce mouvement concerne aussi les Noirs. Ils sont certes moins nombreux que les autres minorités à vivre dans ces *melting-pot suburbs* (38,8% contre 49,6% des Hispaniques et 54,6% des Asiatiques), mais ils quittent les villes-centres à un rythme beaucoup plus rapide que les Hispaniques ou les Asiatiques (Frey 2001). Conséquence de la diffusion des minorités dans l'espace suburbain, les quartiers homogènes, peuplés exclusivement de Blancs ou presque, ont tendance à se raréfier. On comptait 61,8% des aires du recensement comprenant moins de 1% de Noirs en 1960 ; elles n'étaient plus que 23,1% en 2000 (Glaeser, Vigdor 2001). Corrélativement, le nombre d'aires « mixtes » du recensement a notablement augmenté dans les dix plus grandes métropoles américaines, notamment dans les banlieues (Fasenfest et al. 2004)[5]. Mais le phénomène touche aussi les villes-centres. Si l'on en croit P. Nyden et al. (1998), « *l'existence de quartiers urbains racialement et ethniquement diversifiés est l'un des secrets les mieux gardés du pays* ».

Le recensement de l'année 2000 a révélé aussi que le nombre de Noirs résidant dans les quartiers les plus pauvres avait sensiblement reculé, tout comme le nombre d'aires du recensement considérées comme très pauvres[6]. Ce phénomène de déconcentration concerne avant tout les Noirs, dont la part qui habite ces quartiers a décru de 36% alors que la taille du groupe augmentait de 16,2% à l'échelle nationale ; plus précisément, 18,6% des Noirs pauvres résidaient en 2000 dans ce type de quartiers en 2000 contre 30,4% en 1990. Si les aires du recensement comprenant plus de 80% de Noirs n'ont pas diminué en nombre durant

---

[4] Cette image avait été suggérée par R. Farley et al. (1978).

[5] Selon les auteurs de l'étude, un quartier est considéré comme mixte si un groupe minoritaire représente plus de 10% de la population d'une aire du recensement, assimilée à un quartier. Ils distinguent plus précisément quatre types de quartiers mixtes selon le poids respectif des différents groupes : Blancs, Noirs et « autres races ».

[6] Durant la décennie précédente, le nombre d'aires du recensement considérées comme très pauvres (plus de 40% de personnes sous le seuil officiel de pauvreté) a diminué de plus d'un quart, pour regrouper 7,9 millions d'individus au lieu de 10,4 millions.

la décennie 90, la proportion de Noirs résidant dans ces aires a elle décliné de façon continue depuis les années 60 : près de la moitié des Noirs vivaient dans ce type de quartiers en 1960, 37% en 1990 et moins de 30% en 2000. Conséquence du double phénomène de diffusion des minorités dans les banlieues et de déconcentration de la pauvreté dans les quartiers du cœur des villes (*inner-cities*), la pauvreté a augmenté dans les quartiers localisés en périphérie immédiate des villes-centres (*inner-ring suburbs*) (Jargowsky 2003).

La ségrégation des Noirs diminue ainsi lentement mais sûrement au fil des décennies, pour atteindre son étiage le plus bas depuis les années 20. Mesurée par des indices de dissimilarité[7], la ségrégation des Noirs avait atteint un pic à 72.6 en 1970, avant de descendre à 62.9 en 1980, 55.9 en 1990 et 51.6 en 2000. Autrement dit, près de la moitié des Noirs vivent désormais dans des quartiers majoritairement non noirs (Glaeser, Vigdor 2001). Il faut souligner le rôle décisif des minorités hispanique et asiatique dans la sortie progressive de l'isolement spatial des Noirs. La distance spatiale entre Noirs et Blancs non hispaniques reste plus élevée qu'entre Noirs et non-Noirs (avec un indice de dissimilarité de 64 contre 51.6 en 2000), reflétant le fait que les Noirs sont moins séparés des autres minorités ethniques qu'ils ne le sont des Blancs non-Hispaniques (Iceland, Weinberg 2002). Cela confirme l'hypothèse selon laquelle les Hispaniques et les Asiatiques font « tampon » entre les Noirs et les Blancs (Frey, Farley 1996). La présence des Hispaniques et Asiatiques est d'ailleurs un gage de plus grande stabilité du mélange ethno-racial. Là où ces minorités sont bien représentées à côté d'autres groupes, les quartiers restent mixtes dans la durée, alors que le mélange binaire entre Noirs et Blancs est souvent provisoire (Fasenfest et al. 2004).

Il faut certes nuancer ce tableau flatteur de la déségrégation résidentielle en soulignant que son rythme est très inégal d'une métropole à l'autre. Le niveau de ségrégation entre Noirs et Blancs non hispaniques reste à un niveau globalement élevé et même dans les banlieues, les Noirs continuent dans l'ensemble à vivre à bonne distance des Blancs. La déségrégation est en fait beaucoup plus rapide quand la proportion de Noirs est faible dans la population locale, dans l'Ouest et à un moindre degré dans le Sud, et beaucoup plus lente quand elle est élevée, dans le Nord-Est et le Midwest (Glaeser, Vigdor 2001). Dans cette seconde configuration, les Noirs ont tendance à vivre regroupés dans des enclaves suburbaines où ils restent majoritaires ou bien coexistent avec d'autres minorités, à bonne distance des Blancs. Là où les Noirs

[7] L'indice de dissimilarité indique la proportion de Noirs qui devrait déménager d'un territoire donné pour que leur présence reflète leur poids dans la population locale. Un chiffre égal à 0 indique une intégration parfaite et un chiffre égal à 100 indique une ségrégation totale.

suburbains sont en faible proportion (moins de 3%), l'indice de dissimilarité entre Noirs et Blancs a fortement chuté durant les années 90 (de 60.7 à 43.4) ; là où ils représentent entre 3 et 10% de la population suburbaine, la déségrégation est moins marquée (de 64.1 à 59.3) ; quand les Noirs sont plus de 10%, le changement est imperceptible (de 56.9 à 56.1). Or, la grande majorité des Noirs suburbains appartiennent à cette catégorie. Ce qui signifie que la suburbanisation des Noirs a abouti à la formation d'enclaves ethniques dans les banlieues, sauf quand ce groupe est assez faible, sur le plan numérique, pour être absorbé dans les banlieues blanches (Logan 2001). Ajoutons enfin que ségrégations économique et raciale cumulent leurs effets pour les minorités pauvres : un Blanc pauvre a beaucoup plus de chances de vivre dans un quartier non pauvre qu'un Noir ou qu'un Latino pauvre (Opportunity Agenda 2007).

Outre qu'il ne faut pas sous-estimer le caractère multi-ethnique d'un nombre croissant de quartiers américains, la lente mais constante déségrégation résidentielle des Noirs depuis quarante ans fait qu'on ne peut poser l'antinomie absolue de la question raciale aux États-Unis et de la question sociale en France. De nombreux indices témoignent d'une convergence transatlantique, même si leur intensité n'est évidemment pas comparable et s'il faut toujours garder à l'esprit ce que le « problème noir » a de singulier aux États-Unis. Certes, la connaissance de la distribution spatiale des groupes ethniques reste chose malaisée en raison des limitations qui pèsent en France sur la collecte de « statistiques ethniques ». Les études quantitatives sur la ségrégation reposent le plus souvent sur le seul critère de la nationalité avec d'éventuelles distinctions entre étrangers de l'Union européenne et extérieurs à l'Union (Goldberger et al. 1993), si bien que tout savoir constitué sur les phénomènes de concentration ethnique dans l'espace résidentiel se révèle approximatif (Lelévrier 2005a). Certaines études ont cependant pris en compte la catégorie « immigrés ». Il en ressort que les migrants d'Espagne et du Portugal vivent relativement isolés de l'ensemble des immigrés alors que les migrants de Turquie, d'Algérie, du Maroc et d'Asie du Sud-Est vivent à 51%, 44%, 41% et 43% dans des îlots à forte concentration d'immigrés (Simon 1996). L'Observatoire national des « zones urbaines sensibles » (ZUS), catégorie administrative désignant les quartiers à forte concentration de difficultés sociales, a estimé à 18,3% la part d'immigrés résidant dans ces zones, lesquelles abritent 7,6% de la population française métropolitaine (ONZUS 2004).

Le recensement des seuls « immigrés » reste toutefois insuffisant car il ne rend pas compte de la proportion de descendants de l'immigration, parmi lesquels beaucoup peuvent être français

ou étrangers sans être immigrés au sens statistique du terme, ni des populations venues d'outre-mer qui sont françaises depuis des générations. A défaut de « comptage ethnique » des populations, il faut s'en remettre à des observations empiriques et aux analyses qualitatives. Les phénomènes de concentrations ethno-raciales dans l'espace n'existent sans doute qu'à des échelles beaucoup plus réduites qu'aux Etats-Unis, mais si l'on agglomère les populations arabes et noires de nombreux quartiers ou îlots concernés par la politique de la ville, une forte homogénéité ethno-raciale peut se rencontrer localement, avec des niveaux de concentration parfois proches de 100%. Ces micro-ghettos sont d'ailleurs officiellement reconnus. La Cour des Comptes évoque par exemple différents quartiers des régions parisienne et lyonnaise où « *les trois-quarts des résidents, voire davantage, sont d'origine maghrébine ou africaine* » (Cour des comptes 2004).

Si l'on ne peut parler de ghettos au sens qu'a revêtu ce terme dans l'histoire européenne ou américaine -et dans ce cas, les quartiers noirs des États-Unis d'aujourd'hui ne sont pas non plus des ghettos à proprement parler-, il paraît difficile de faire des banlieues françaises parangons de « l'anti-ghetto » comme l'affirme Wacquant. Un usage métaphorique du terme se semble pas illégitime dans le cas français tant les résonances paraissent multiples, quoique très atténuées, avec le ghetto d'antan. Le mode de constitution historique des quartiers « immigrés » français a bien comporté une dimension d'assignation à résidence, même s'il a toujours été possible de sortir de ces lieux[8] Identifiés depuis l'extérieur par les origines ethno-raciales de leurs habitants et affectés par un puissant stigmate, force est de constater, alors que la question sociale recoupe la question raciale aux États-Unis, que la question raciale rejoint la question sociale en France. Si les situations individuelles y sont profondément hétérogènes en termes de parcours et d'identité sociale, la dimension d'identification collective au quartier n'est pas non plus absente (Kokoreff 2008). Les appartenances ethno-raciales -qui ne sont jamais que le produit de rapports sociaux- se voient mobilisées par les acteurs eux-mêmes, par exemple dans les phénomènes de déviance (Sicot 2007) ou dans leur compréhension des logiques scolaires (Zirotti 1997). Enfin, le mode d'administration dérogatoire des quartiers, comme contrepartie d'une relative mise à l'écart politique de leurs habitants qui peut rappeler à certains égards l'ère coloniale (Dubet, Martucelli 1998), est tout aussi réel, sur fond de diffusion de catégories et représentations ethnicisantes au sein même des politiques publiques.

[8] On en sort d'ailleurs beaucoup aujourd'hui, même si c'est souvent pour déménager vers des quartiers de même nature (voir ONZUS 2005).

Prétendument aveugle aux distinctions ethniques et raciales, le modèle français d'action publique est loin d'être absolument hermétique, dans sa pratique effective, à la catégorisation des populations sur de tels fondements. Les travaux de chercheurs s'accumulent depuis une dizaine d'années pour décrire l'ethnicisation occulte de différents pans de l'action publique, qu'il s'agisse de l'école (Lorcerie 2003), de l'armée (Bertossi, Wenden 2007), des services de l'emploi (Noël 2000), de santé (Carde 2007), de police (Body-Gendrot, Wenden 2003), de justice (Jobard, Névanen 2007) ou des services publics dans les quartiers défavorisés (Maguer 1999). Ces recherches soulignent les effets discriminatoires (négatifs) des catégorisations sauvages que manipulent, souvent à leur insu, les agents des services publics. Mais d'autres avancent l'hypothèse d'une discrimination positive « à la française » qui pourrait se passer des catégorisations ethno-raciales pour leur substituer d'autres critères, sociaux ou territoriaux, afin de promouvoir la « diversité » (Calvès 1998 ; Sabbagh 2006).

La promotion de la mixité sociale *par* et *dans* le logement social fournit un bon exemple de cette ambivalence d'un modèle républicain français formellement *color-blind*, mais qui paraît déstabilisé par la crise des quartiers de minorités. Alors que les États-Unis semble engagés dans la voie d'une déracialisation, au moins partielle, de leur modèle d'action publique, l'enjeu central de cette recherche consistera à comparer dans les deux pays et dans le champ du logement, la contribution des politiques de mixité résidentielle à la lutte contre les discriminations ou, au contraire, sa responsabilité dans la production de discriminations négatives ; dans ce cadre, nous verrons comment sont éventuellement mobilisés des critères ethno-raciaux ou des variables de substitution.

Plan du rapport et terrains d'enquête

Pour mener à bien cette comparaison, nous commencerons par distinguer, aux États-Unis puis en France, les deux grandes modalités des politiques de mixité résidentielle : les politiques d'accessibilité, d'une part, celles qui cherchent à faciliter l'accès des groupes défavorisés et/ou discriminés aux territoires dans lesquels ils sont sous-représentés, et qui s'apparentent le cas échéant à des discriminations positives (parties 1.1 et 2.1) ; les politiques de *gentrification* volontaire, d'autre part, celles qui visent à changer la composition résidentielle des quartiers de minorités, et qui ont un impact potentiellement discriminant, au sens négatif du terme, sur ces groupes si elles aboutissent à restreindre leurs opportunités résidentielles (parties 1.2 et 2.2). Nous étudierons dans un troisième temps la mise en oeuvre locale des programmes américain et français de rénovation urbaine qui ciblent des quartiers d'habitat social. Afin d'apprécier le potentiel de discrimination, positive ou négative, de ces deux programmes,

nous examinerons notamment la façon dont Hope VI et le PNRU s'efforcent chacun à leur façon d'articuler un volet « *gentrification* » et un volet « mobilité » (parties 1.3 et 2.3). La conclusion du rapport tentera de dégager les principaux enseignements de la comparaison et de mettre en évidence, sous l'angle de la lutte contre les discriminations, les éléments de convergence et de divergence entre les politiques de mixité résidentielle des deux nations.

Ce projet consistera en une sociologie de l'action publique entreprise à deux niveaux. Le premier niveau porte sur l'analyse du statut politique et scientifique de la mixité résidentielle comme instrument de lutte contre les discriminations ethniques : s'agit-il d'un objectif explicite des politiques nationales ? Est-il fondé sur une évaluation scientifique des effets de la mixité résidentielle ou de son absence ? Une revue de la littérature a été effectuée pour répondre à ces questions[9]. Le second niveau a consisté en une enquête conduite à l'échelle nationale et locale dans le cas américain, et presque exclusivement locale dans le cas français compte tenu de notre familiarité avec la formulation nationale des enjeux liés à la mixité sociale. Ces enquêtes de terrain ont porté sur dix villes : quatre sont concernées par le programme Hope VI dans la région de New York et six par le Programme national de rénovation urbaine dans la région parisienne[10]. Les quatre villes américaines (Jersey City, Yonkers, Stamford et New Haven) sont comprises dans l'aire métropolitaine de New York (près de 19 millions d'habitants en 2007) et les six villes françaises (Bagneux, Créteil, Aubervilliers, Clichy-sous-Bois, Montfermeil, Argenteuil) dans l'aire métropolitaine de Paris (plus de 11 millions d'habitants en 1999).

Nous avons conduit 65 entretiens (individuels et collectifs) aux États-Unis en août et septembre 2008. Sur 42 personnes interrogées dans les quatre sites d'enquête, on compte : 21 personnes travaillant pour les autorités locales du logement responsables de la mise en oeuvre du programme Hope VI ; 9 travaillant pour d'autres administrations locales ; 4 travaillant pour des bailleurs privés en charge des logements rénovés ; 8 résidents actifs dans les associations de locataires. A l'inverse du volet français de la comparaison, où les acteurs locaux de la rénovation urbaine ont été privilégiés, nous avons également interrogé 23 personnes (à Washington DC et New York) possédant une expertise nationale et auprès de qui

---

[9] Elle a été publiée depuis lors (voir Kirszbaum 2008).

[10] Ces six villes font partie d'un groupe de neuf communes franciliennes dans lesquelles nous avons conduit une enquête parallèle dans le cadre d'une recherche financée par le PUCA (Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire). Cette recherche portait principalement sur le degré d'adhésion des élus locaux aux orientations définies par l'Agence nationale de rénovation urbaine, ainsi que la mise en œuvre et la mise en débat locales de ces orientations (Kirszbaum 2007). Nous avons réutilisé certains entretiens dans la cadre de la présente étude en tant qu'ils intéressent la problématique des discriminations.

nous avons testé nos hypothèses. Parmi eux : 6 fonctionnaires du Department of Housing and Urban Development (HUD), l'agence fédérale responsable du programme Hope VI ; 2 représentants Council of Large Public Housing Authorities ; 11 représentants d'organisations nationales oeuvrant dans le champ de la lutte contre les discriminations dans le logement et/ou de la promotion du logement bon marché (National Fair Housing Alliance, Fair Housing Justice Center, Poverty & Race Research Action Council, National Low Income Housing Coalition, National Housing Law Project, National Association of Housing and Redevelopment Officials) ; 3 consultants de l'Urban Institute et de Abt. Associates ayant réalisé des évaluations du programme Hope VI ; 1 universitaire du Baruch College (City University of New York), ancien responsable de l'évaluation nationale du programme Moving to Opportunity. S'ajoutent 2 anciens responsables du HUD sous l'administration Clinton qui a lancé le programme Hope VI, l'un ayant été interrogé dans le cadre de ses responsabilités au sein de l'une organisation de promotion du logement bon marché précitée, l'autre en tant que directeur de l'autorité locale du logement dans l'une des quatre villes de notre échantillon.

Côté français, nous avons interrogé 132 personnes entre décembre 2006 et mai 2007. A la différence des Etats-Unis où les autorités locales du logement, maîtres d'oeuvre du programme Hope VI, sont des entités relativement autonomes vis-à-vis des municipalités, les municipalités françaises exercent une tutelle directe sur les projets de rénovation urbaine. C'est pourquoi nous avons interrogé 39 élus municipaux de différentes couleurs politiques, dont une partie siégeait dans l'opposition municipale au moment de l'enquête.

Dans les six sites français concernés par des projets de rénovation urbaine, nous avons également interrogé : 15 personnes travaillant pour les services municipaux (ou des agglomérations) chargés de l'urbanisme et de la politique de la ville ; 40 autres techniciens intervenant dans ces domaines (dont 18 opérateurs de développement urbain ou social, 9 représentants des services extérieurs de l'État et 13 représentants de bailleurs sociaux) ; 37 résidents des quartiers en rénovation urbaine actifs au sein d'associations de quartier, d'associations de locataires ou usagers d'associations de quartier.

Enfin, quatre responsables nationaux de la politique de la ville ont été interrogés, dont 2 anciens délégués interministériels à la Ville, 1 ancien membre du cabinet du ministre de la Ville et 1 responsable du Conseil national de l'habitat.

1. États-Unis :
Entre mobilité volontaire et dispersion contrainte

1.1 Lutter contre les discriminations sans forcer l'intégration

L'impact de la révolution des droits civiques sur l'intégration politique et socio-économique des Noirs est indéniable. Son volet urbain présente un bilan beaucoup moins flatteur. Engagées à partir de la fin des années 60 en réponse aux émeutes raciales qui ensanglantaient les villes américaines, les politiques de déségrégation urbaine sont un produit dérivé de la révolution des droits civiques. Mais les outils mis en place pour démanteler le système de racisme institutionnalisé qui prévalait dans le logement n'ont pas eu d'effets aussi puissants que ceux qui furent mis en place pour assurer la participation politique, l'accès à l'emploi, aux marchés publics et aux universités des Noirs et autres minorités ethniques.

1.1.1 Le Fair Housing Act : un instrument imparfait de lutte contre les discriminations

C'est dans une atmosphère de guerre civile, alors que le Congrès était protégé par la Garde nationale au lendemain de l'assassinat de Martin L. King, qu'a été adoptée en avril 1968 une grande loi pour combattre les discriminations dans le logement : le Fair Housing Act. Cela après des années d'atermoiements du Congrès qui s'était refusé à adopter un dispositif équivalent à celui qui avait été décidé pour assurer l'égalité de traitement dans l'emploi (1964) ou les droits politiques (1965). Les conditions d'élaboration du volet « logement » de la législation sur les droits civiques témoignent des formidables résistances qui se firent jour au sein de l'appareil politico-administratif à Washington. Dès les années 50, des organisations de la société civile avaient fait pression sur le pouvoir fédéral pour qu'il mette fin aux discriminations dans le logement, mais les élus démocrates du Sud s'y opposèrent farouchement (Von Hoffman 1998). Il fallut attendre le mois de novembre 1962 pour que le décret présidentiel 11 063 exigeât de l'administration fédérale qu'elle « *adopte toutes les mesures appropriées pour prévenir la discrimination dans les logements subventionnés en tout ou partie par l'État fédéral* ». Mais le décret ne s'appliquait pas au secteur privé et les fonctionnaires fédéraux n'ont à peu près rien modifié de leurs pratiques s'agissant des logements aidés, jusqu'à l'adoption du Fair Housing Act.

La loi de 1968 cherchait en premier lieu à bannir les comportements discriminatoires des acteurs privés du logement (agents et promoteurs immobiliers, banques) qui s'étaient rendus complices de l'ostracisation des Noirs sur le marché résidentiel. Avec une série de lois subséquentes, adoptées au milieu des années 70, le Congrès a entendu réformer en particulier les pratiques des institutions financières privées. L'Equal Credit Opportunity Act de 1974

obligeait les banques à indiquer l'appartenance ethno-raciale des clients auxquels elles accordaient ou refusaient des prêts ; le Home Mortgage Disclosure Act de 1975 les contraignait à dévoiler les montants des prêts accordés aux différents types de quartiers ; le Community Reinvestment Act de 1977 allait plus loin en demandant aux institutions financières de prouver qu'elles accordaient effectivement des prêts à des habitants exclus jusque-là du marché des crédits immobiliers.

Le Fair Housing Act vise aussi les programmes de l'agence fédérale en charge du logement, le HUD et, à travers eux, les entités locales, privées ou publiques, recevant des fonds publics. La Section 808 du Fair Housing Act impose au HUD d'administrer ses programmes « *de manière active pour atteindre l'objectif d'accès équitable au logement* » (*in a manner affirmatively to further fair housing*). La loi de 1968 avait été préparée en effet avec le souvenir très récent des effets de la rénovation urbaine engagée dans les années 50 et qui avait délibérément renforcé les divisions raciales de l'espace en concentrant notamment dans les ghettos noirs les logements sociaux destinés à remplacer l'habitat détruit[11], et entendait bannir la ségrégation liée aux choix de localisation des logements sociaux ou subventionnés. Concrètement, les logements subventionnés par l'État fédéral ne devaient plus être construits dans des quartiers de minorités, appelés « *impacted areas* », mais dans des quartiers blancs. Cette doctrine fut énoncée par une décision judiciaire (Shannon v. HUD) intervenue dès 1970. Des habitants d'un quartier racialement mixte en rénovation urbaine de Philadelphie accusaient le HUD de s'être soustrait à ses devoirs en n'analysant pas les effets ségrégatifs d'un projet de constructions de logements abordables qu'il avait approuvé dans ce quartier. En application du Fair Housing Act, le juge a donc obligé l'agence fédérale à se départir de sa « *myopie bureaucratique* » quant à l'impact racial de ses programmes et à créer les outils d'informations adéquats.

A la suite de cette décision retentissante, le HUD allait définir en 1972 de nouvelles règles de localisation des logements subventionnés et s'engagea dans la collecte de données ethno-raciales sur les quartiers. Connue sous le nom de « *Site and Neighborhood Standards* », la nouvelle réglementation -toujours effective- restreint la production de logements subventionnés dans les « *zones de concentration de minorités* (…) *à moins qu'une offre accessible aux minorités existe dans des quartiers blancs* », ce qui n'est presque jamais le cas,

[11] Voir *supra* introduction.

ou dans les « *zones racialement mixtes si le projet se traduit par une augmentation importante de la proportion de minorités* ».

En contrepartie, et pour mettre fin au système d'attribution des logements subventionnés fondée sur des critères ethno-raciaux, les minorités doivent être informées des nouvelles opportunités de logement par une démarche d'*affirmative marketing*. A partir de 1972 également, les gestionnaires des logements subventionnés[12] doivent ainsi engager des « plans de marketing équitable » (*affirmative fair marketing plans*) pour informer les minorités ethniques et les Blancs, par le truchement de différents medias ciblés, sur les opportunités de logement localisées dans les quartiers où leur groupe est sous-représenté ; cette démarche vise aussi bien des groupes définis pas d'autres critères que l'appartenance ethno-raciale (par exemple le handicap, la religion, etc.) dès lors qu'ils ont une probabilité moindre de se porter candidats. Ces plans ne s'apparentent en rien à une politique de quotas, car il s'agit seulement d'informer les candidats à l'achat ou la location d'un logement.

Malgré cette armature législative et réglementaire, le dispositif anti-discriminatoire est longtemps resté marqué par des insuffisances notoires, au moins jusqu'à la fin des années 80. Le mode de traitement des plaintes institué en 1968 par le Fair Housing Act conférait une marge d'action très limitée au HUD. L'agence fédérale n'avait qu'un pouvoir de « *réunion, de conciliation et de persuasion* » des parties en litige et ne pouvait intervenir que si les États et collectivités locales ne disposaient pas de lois équivalentes en matière de lutte contre les discriminations dans le logement. Même en cas de violation flagrante de la loi anti-discrimination, le HUD ne pouvait pas engager d'investigation en l'absence de plainte. Et en cas d'échec de la conciliation, et même s'il y avait la preuve d'une discrimination systématique ou s'il s'agissait d'une question d'intérêt public, le HUD ne pouvait que transmettre les plaintes au Department of Justice (DOJ), lequel était libre d'y donner suite ou non. Enfin, en cas de procès, il fallait encore prouver les discriminations sachant que l'administration de la preuve -principalement par des *testings* à effectuer dans un délai de six mois maximum- restait très difficile. En pratique, une part très faible des affaires non résolues étaient transmises au DOJ et une proportion plus infime encore faisait l'objet de poursuites en justice[13]. Plus grave, à l'encontre de la jurisprudence, les administrations républicaines des

---

[12] L'Association nationale des agents immobiliers (National Association of Realtors) a également signé un *Affirmative Marketing Agreement*, en 1975, tout en laissant les agents locaux libres d'y souscrire (Lauber 2008).

[13] Alors que le HUD recevait environ 5 000 plaintes par an au milieu des années 80, à peine 400 affaires avaient jugées depuis 1968. Ce chiffre a chuté de manière sensible dans les années 80, faute de soutien de

années 80 ont constamment refusé d'engager des poursuites sur le seul fondement de l'impact négatif disproportionné de certaines mesures sur les minorités ethniques (US Commission on Civil Rights 1994)[14].

Exaspéré par l'inertie des administrations républicaines, le Congrès a fini par réformer le Fair Housing Act. Une série d'amendements votés en 1988 allongeait le délai de dépôt des plaintes, allégeait les frais de justice pour les plaignants, augmentait le montant des amendes pour les contrevenants et conférait au HUD le pouvoir de lancer des enquêtes sans attendre une plainte ou de saisir un tribunal administratif pour une plus grande rapidité de décision. D'autres dispositifs adoptées en 1987 (le Fair Housing Initiatives) et 1991 (le Fair Housing Assistance Program) ont permis de distribuer des fonds à des collectivités et à des associations chargées de sensibiliser le public sur la législation anti-discrimination ou de conduire des investigations. La conjoncture politique allait devenir favorable après la réforme de 1988 car l'administration Clinton s'est fortement mobilisée pour l'application du Fair Housing Act[15]. Le département de la Justice a créé son propre service de *testing* et le nombre de procès qu'il a initiés a crû de manière notable dans les années 90. Mais l'efficacité du dispositif demeure très relative (De Leeuw et al. 2007) et l'administration Bush a fait une application mininaliste du Fair Housing Act.

---

l'administration de la Justice sous Reagan, lequel était viscéralement opposé aux droits civiques (Metcalf 1988).

[14] Sur cette question de la prise en compte « l'impact disproportionné » dans les décisions de justice, voir *infra* 1.3.5.

[15] La réforme du Community Reinvestment Act de 1977 pour lutter contre l'inégalité de traitement des quartiers de minorités par les banques, notamment dans la délivrance des prêts immobiliers, est également à mettre au crédit des années Clinton. Des modifications adoptées à ce dispositif en 1995 ont permis de tenir compte des caractéristiques socio-économiques des emprunteurs (en sus de la distribution géographique des activités bancaires) pour la notation des banques par les organismes de contrôle fédéraux. Des *testings* montrent la persistance de discriminations ethno-raciales dans l'octroi des prêts immobiliers (Turner et al. 2002), mais des études récentes indiquent que si le Community Reinvestment Act a eu un impact globalement positif sur l'accès des minorités à la propriété, y compris dans des quartiers blancs, cette progression est due aussi à l'explosion du marché des *subprimes* et des *mobile homes* qui créent de nouvelles inégalités face aux risques immobiliers (Williams et al. 2005), comme le démontre la crise actuelle. Reste que le *fair lending* n'est pas un outil de déségrégation très adapté. S'il facilite l'accès à la propriété dans les quartiers de minorités, il accentue leur concentration spatiale (Schill, Wachter 1995) ; s'il permet aux minorités d'acheter dans un quartier blanc, il exacerbe alors la concentration de la pauvreté dans les quartiers d'où partent les accédants (Roisman 1995). Le Community Reinvestment Act est également critiqué parce que l'évaluation des banques tient seulement compte des caractéristiques socio-économiques des quartiers et des emprunteurs, et non de leurs caractéristiques ethno-raciales (Silver 2001). Or, c'est le facteur ethno-racial qui intéresse les associations engagées dans le combat pour une délivrance équitable des prêts bancaires (Friedman, Squires 2005). Le Home Mortgage Disclosure Act de 1975 a évolué, quant à lui, d'une évaluation géographique des prêts immobiliers vers son individualisation ; il est tenu compte des caractéristiques ethno-raciales des quartiers comme des individus, selon une méthodologie proche de celle qui est utilisée pour le recensement, c'est-à-dire fondée sur une auto-déclaration facultative (Holloway, Wily 2002).

Une corrélation a été établie entre une meilleure application locale des lois anti-discrimination et une diminution significative de l'incidence des discriminations (Galster, Ross 2005). Ce reflux des discriminations dans le logement a été mis en évidence par des *testings* conduis sur les marchés de la location et de la vente[16]. Au-delà de l'effet propre des dispositifs de lutte contre les discriminations, cette décroissance (qui concerne les Noirs davantage que les Hispaniques) peut être expliquée par les transformations culturelles affectant le milieu professionnel de l'immobilier et, plus largement, par la diminution de l'animosité raciale dans la société américaine (Ross, Turner 2005). Cette lecture optimiste est cependant contestée par d'autres observateurs, souvent proches des associations de promotion du *fair housing* (Carr, Kutty 2008). Ces derniers notent par exemple que la réforme de 1988 a introduit deux nouvelles classes protégées -les handicapés et les familles avec enfants- et que les actions judiciaires motivées par des discriminations ethno-raciales diminuent au profit des motifs du handicap et de la composition familiale (Squires 2008). Outre les prêts risqués de type *subprimes* qui concernent de façon disproportionnée les minorités (Engel, McCoy 2008), ils font valoir aussi la recrudescence des pratiques dites de *steering* visant les Noirs sur le marché de la vente. Le *steering* consiste à orienter les candidats vers les quartiers où leur groupe ethno-racial est déjà sur-représenté et à ne pas leur donner d'informations sur les autres quartiers[17].

Si la lutte contre les discriminations négatives a enregistré quelques succès sur le marché privé du logement, avec la condamnation pénale d'agents immobiliers, de promoteurs ou de bailleurs, le Fair Housing Act n'autorise nullement une administration quelle qu'elle soit à imposer des membres des minorités dans les logements. Contrairement à l'Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) compétente en matière de discriminations dans l'emploi, l'Office of Fair Housing and Equal Opportunity du HUD ne peut décider d'aucune mesure réparatrice.

---

[16] Ces *testings* sont conduits à échéances régulières avec le soutien financier du HUD. Les dernières de ces *Housing discrimination studies* ont été menées à l'échelle nationale en 1989 et 2000.

[17] La question a été soulevée de savoir si ces pratiques de *steering* ne devaient pas être imputées aux préférences des ménages. Dans l'affaire Village of Bellwood v. Dwivedi (Cour fédérale du Septième circuit, 1990), il a été jugé qu'un agent immobilier ne se rendait pas coupable de discrimination s'il ne faisait que satisfaire le désir de son client. Le HUD s'est efforcé lui aussi de clarifier sa position après qu'une agence immobilière l'a interpellé à ce sujet en 1996. Reprenant dans un premier temps à son compte la jurisprudence Dwivedi, l'agence fédérale a dû se dédire face au tollé soulevé dans le milieu des défenseurs du logement équitable. Le HUD a finalement indiqué qu'il désapprouvait l'attitude des agents immobiliers s'alignant sur les préférences ethno-raciales de leurs clients, tout en considérant que cette pratique n'était pas illégale au regard du Fair Housing Act (Larkin 2007).

Le Fair Housing Act constitue d'ailleurs un point d'appui fragile pour mener des politiques volontaristes d'intégration *raciale*. Rien dans le Fair Housing Act ne requiert explicitement d'encourager l'intégration raciale, ni même socio-économique. Certes, la Cour suprême a validé l'objectif d'intégration dans une décision de 1972, jugeant que des locataires de San Francisco étaient fondés à attaquer leur bailleur privé en invoquant le dommage résultant de la perte « *des bénéfices sociaux liés à la résidence dans un quartier intégré* »[18]. A défaut d'identifier l'objectif d'intégration dans le texte même du Fair Housing Act, la Cour s'est référée aux propos tenus par le principal promoteur de la loi, le sénateur W. Mondale pour qui le but était de remplacer les ghettos « *par des lieux de vie véritablement intégrés et équilibrés* » (*truly integrated and balanced living patterns*). Mais les intentions du législateur sont restée floues, malgré un riche débat herméneutique qui a cherché à les décoder depuis plusieurs décennies. Souhaitait-il seulement interdire les *discriminations* ou visait-il un objectif d'*intégration* ? Le premier objectif vise l'égalité des chances dans le domaine résidentiel où l'appartenance ethno-raciale ne doit pas constituer une barrière (au même titre que le sexe, la religion, etc.). Le second objectif vise un état d'équilibre *collectif*, celui de l'intégration raciale durable des quartiers, c'est-à-dire une situation où la demande des minorités pour un quartier n'excède pas celle de la majorité et vice-versa.

Certains commentateurs estiment que ces deux finalités ne sont pas contradictoires dès lors que les moyens mis en œuvre pour atteindre l'intégration ne limitent pas la liberté de choix, ce qui interdit toute forme de quotas raciaux (Galster 1990). Mais ces entreprises herméneutiques restent fragiles tant il est hasardeux de donner à l'objectif d'intégration une force égale aux règles anti-discriminatoires explicitement contenues, elles, dans la loi (Tein 1992). Ajoutons que la Cour suprême statuait en 1972 dans un contexte politique qui tenait pour indistincts les objectifs anti-discriminatoires et intégrationnistes du Fair Housing Act que l'administration Nixon s'est vite employée à séparer. En l'absence d'impulsion du pouvoir fédéral, d'autres décisions judiciaires ont depuis lors fait valoir l'objectif d'intégration, mais uniquement comme un *moyen* de réparer les conséquences de pratiques discriminatoires et non comme *objectif* en soi, cette finalité ne pouvant se prévaloir du même niveau de consensus que la lutte contre les discriminations (Goetz 2003a).

---

[18] Trafficante v. Metropolitan Life Insurance Co.

1.1.2 Ouvrir les banlieues blanches par le logement social : le repli fédéral

La première moitié des années 70 fut marquée par une grande effervescence et des initiatives tous azimuts pour favoriser l'installation des Noirs dans les banlieues blanches. Cette idée était au cœur du rapport de la commission Kerner mise sur pied par le président Johnson pour proposer des réponses aux émeutes urbaines de la fin des années 60. Publié en mars 1968, quelques semaines avant l'adoption du Fair Housing Act, son célèbre rapport voulait faire de la sortie des ghettos une priorité nationale. Il tenait la ségrégation résidentielle pour largement responsable des inégalités raciales qui traversaient la société américaine. La commission préconisait par conséquent l'adoption de programmes pour « *promouvoir l'intégration d'un nombre important de Noirs dans la société hors du ghetto* » (Kerner 1968). Des experts de l'urbain ont vite fait écho à cette analyse (Kain, Persky 1969 ; Downs 1968, 1973).

La formule alors en vogue consistait à disperser de petites unités de logements sociaux (*scattered-site public housing*) à une large échelle (Hogan 1996), à la faveur du plus ambitieux programme de construction de logements bon marché jamais décidé aux USA. Intitulé Operation Breakthrough et voté en 1968, ce plan prévoyait la construction de 26 millions de logements sur dix ans, dont 6 millions destinés aux ménages pauvres et modestes. En appui sur ce plan, le HUD avait préparé un programme plus spécifique, intitulé « *Open Communities* » et qui entendait manier la carotte et le bâton à l'endroit des communes réfractaires au logement bon marché. Dans un premier temps, le Congrès s'est refusé à en adopter les aspects coercitifs, c'est-à-dire l'arrêt des aides fédérales urbaines aux municipalités faisant obstruction. L'idée fut néanmoins reprise par le Housing and Community Development Act de 1974. Depuis lors, les principales subventions fédérales en matière urbaine sont conditionnées à l'élaboration par les collectivités locales d'un projet global qui doit inclure des dispositions sur l'offre de logement bon marché[19] (Turner et al. 2002).

La compétence territoriale des autorités locales en charge du logement social, qui reste le plus souvent confinée aux villes-centres, leur interdit d'acheter ou de louer du patrimoine localisé dans d'autres communes. Le gouvernement fédéral a donc encouragé la mise en place conseils d'agglomération chargés d'organiser la dispersion de logements bénéficiant de fonds publics, dans les années qui ont suivi l'adoption du Fair Housing Act de 1968. Le Congrès a autorisé en particulier des *Councils of Government* à examiner la concordance entre les

---

[19] Ce projet global a changé plusieurs fois de dénomination : *Housing Assistance Plan* en 1974, puis *Comprehensive Housing Affordability Strategy* en 1990 et *Consolidated Plan* à partir de 1995.

projets des municipalités pour lesquels une aide fédérale était demandée et les programmes de développement de logements abordables établis à l'échelle des agglomérations (Keating 1994).

Les conditions semblaient réunies au début des années 70 pour un démantèlement rapide des ghettos. Parmi les fonctionnaires du HUD à Washington, il ne manquait pas de partisans d'une politique « *race-conscious* » de discrimination positive, assortie d'un suivi statistique de la composition ethno-raciale des territoires, sur le modèle de ce qui s'amorçait dans le domaine de l'emploi (Bonastia 2000). Mais la politique d'intégration volontariste qui semblait se mettre en place a pâti du revirement de Richard Nixon qui, après avoir demandé au HUD de promouvoir activement le Fair Housing Act, en partie sous la pression des tribunaux, ne cessa par la suite d'entraver l'action de son ministère. Prenant le contre-pied d'une partie de ses fonctionnaires, Nixon insistait sur le droit de chaque individu à vivre dans un quartier correspondant à son niveau de *revenus*, quelle que soit son appartenance *raciale* (Lamb 2005). Privilégiant cette lecture minimaliste du Fair Housing Act qui interdit les *discriminations* mais ne requiert pas l'*intégration*, Nixon déclara à maintes reprises en public son refus d'imposer une « intégration forcée » dans le domaine du logement (Bonastia 2000).

Différentes commissions travaillant pour la présidence, au début des années 70, recommandaient pourtant une intervention directe du pouvoir fédéral sur les décisions locales, voire la possibilité pour le HUD de se substituer aux municipalités défaillantes (Danielson 1976). Mais cette stratégie contrariait la politique de « nouveau fédéralisme » prônée par Nixon, qui entendait conférer la plus large autonomie de décision aux collectivités locales (Lamb 2005). Soucieux de sa réélection qui dépendait du vote suburbain, Nixon s'était particulièrement inquiété de « l'affaire Warren », du nom d'une ville ouvrière et exclusivement blanche de la banlieue de Detroit, où le HUD menaçait de suspendre ses subventions en attendant l'adoption d'un plan anti-discrimination. Le directeur du HUD, George Romney, qui était un fervent partisan des politiques volontaristes d'intégration, y avait subi les assauts d'une foule en colère en 1970 (Bonastia 2000).

Dans les années qui suivirent, le gouvernement fédéral et le Congrès ont fait montre d'une grande pusillanimité. Tout comme ses prédécesseurs républicains, Jimmy Carter s'est aligné sur une lecture minimaliste du Fair Housing Act. Si la loi prohibait les discriminations dans le logement, le gouvernement fédéral ne devait pas « *essayer de bouleverser délibérément un quartier ethniquement marqué en injectant artificiellement quelqu'un d'un autre groupe ethnique dans le seul but de créer une sorte d'intégration* », déclarait-il durant la campagne

électorale de 1976. Sa ministre en charge du HUD, Patricia R. Harris, une Africaine-américaine, avait bien essayé de renouer avec la philosophie intégrationniste de G. Romney en adoptant la manière forte à l'égard des villes réfractaires au logement social. Mais après avoir privé une dizaine de municipalités des financements fédéraux, elle a dû plier face à divers groupes de pression qui firent entendre leurs voix au Congrès (Lamb 2005).

Le gouvernement fédéral fut privé de son principal moyen de pression sur les collectivités locales quand la production de logements subventionnés a amorcé une décrue rapide au milieu des années 70. Juste après sa réélection fin 1972, Nixon avait décrété un moratoire (qui dura 18 mois) sur la construction de nouveaux logements subventionnés et congédié G. Romney. Un coût d'arrêt était ainsi donné à l'Operation Breakthrough. L'essentiel des logements sociaux avait été édifié entre 1950 et 1965 et l'administration Nixon donnait désormais la priorité à la construction privée, privilégiant aussi les contrats passés avec des bailleurs privés ou *non-profit* pour l'accueil des populations éligibles au logement social. Cette voie de contournement des oppositions qui s'exprimaient à l'encontre du logement social avait commencé d'être empruntée dès 1965 avec le Leased Housing Program qui permettait aux autorités locales du logement de régler directement des loyers aux bailleurs privés. Mais les petits programmes privés à vocation sociale durent affronter eux aussi l'opposition des banlieues blanches (Hays 1985). Ceux qui furent développés par la suite ont surtout été attribués à des ménages blancs (Goering, Coulibaly 1991).

Le pic atteint au milieu des années 70 dans l'aide fédérale à la construction sociale n'a jamais été retrouvé depuis lors, les nouvelles constructions passant de plus de 300 000 en 1978 à moins de 24 000 en 1996 ; le Congrès n'a d'ailleurs plus financé de programmes publics nouveaux depuis cette date, se contentant de financer l'entretien des programmes existants. Pour des motifs idéologiques (l'assimilation du logement social au collectivisme) et d'intérêt (le poids du *lobby* des promoteurs), mais aussi parce que le logement social était déjà synonyme de relégation sociale, urbaine et raciale, le gouvernement fédéral a surtout encouragé depuis lors la construction et l'accession privées. L'essentiel de l'action fédérale en matière de logement des ménages pauvres et modestes a donc consisté, depuis les années 80, à proposer des déductions fiscales pour la production privée, profitant par définition aux revenus les plus élevés (Dreier 2006).

Ce retrait de l'État fédéral par rapport au logement des démunis et la priorité accordée à l'accession à la propriété n'ont été que partiellement compensés par la production de logements confiée au tiers-secteur dit « *non-profit* » ou « communautaire » (Bratt 2007)[20]. Mais celui-ci intervient par définition là où se trouve déjà la plus grande part des minorités pauvres et la contribution de ce tiers secteur à la déségrégation résidentielle ne peut être que faible, voire contre-productive. La production d'une offre de logements bon marché à une large échelle s'apparentant à une course d'obstacles, la réglementation du HUD interdisant de développer ces logements dans les quartiers de minorité se trouve donc fréquemment contournée, sans que les tribunaux s'en émeuvent (Tein 1992). Le tournant avait été pris sous la présidence de J. Carter quand le gouvernement fédéral décida de concentrer l'essentiel de ses financements dans les villes-centres où les besoins à satisfaire en termes de logements abordables étaient de loin les plus élevés (Lamb 2005). A l'existence d'une « offre comparable » dans autres quartiers s'est donc ajoutée une seconde clause dérogatoire : l'existence d'un « besoin primordial » à satisfaire. Différents programmes parmi les plus importants en matière de logement s'affranchissent ainsi de la règle de non-localisation des logements subventionnés dans les quartiers de minorités (Tegeler 2005). Les carences dans le système de collecte des données raciales qui auraient permis au gouvernement fédéral de contrôler les efforts de déségrégation des autorités locales qui bénéficient de l'aide fédérale pour la construction de logements abordables, tout comme les ambiguïtés subsistant dans la définition des quartiers de minorités[21], constituent des obstacles supplémentaires à la conduite d'une politique fédérale active de déségrégation (Vernarelli 1986 ; Tegeler 1994).

---

[20] Les principaux acteurs en la matière sont les Corporations de développement communautaire (*Community Development Corporations*) qui ont acquis un savoir faire reconnu en matière de logement abordable (Vidal 1992). Outre des circuits de financement non gouvernementaux où les fondations privées jouent un rôle éminent (Dolbeare, McGowan 2003), les CDCs ont su se positionner comme opérateurs privilégiés d'un dispositif fédéral de déduction d'impôts, le Low Income Housing Tax Credit (LIHTC), qui oriente une partie de l'investissement privé vers le logement abordable, ainsi que du programme HOME qui abonde par des fonds fédéraux les dépenses des collectivités locales en faveur de ce type de logements (O'Reagan, Quigley 2000). Au cours des vingt dernières années, le tiers secteur *non-profit* a construit un nombre de logements abordables très supérieur au stock existant de logements publics gérés par les autorités locales du logement social, avec 1,8 million de nouveaux logements entre 1986 et 2004 au titre du LIHTC et 800 000 avec HOME entre 1990 à 2004 (Bratt et al. 2006).

[21] Pendant longtemps, le HUD a mesuré la concentration des minorités par rapport à la moyenne municipale, plutôt que par rapport à la moyenne de l'agglomération.

1.1.3 Le zonage d'inclusion au nom de l'intégration économique

Le reflux spectaculaire du rôle de l'État fédéral dans la production de logements aidés et la prudence d'un pouvoir politique évitant de prendre des mesures qui lui aurait aliéné les électeurs des banlieues, ont placé les tribunaux et les États en première ligne pour tenter de forcer les barrières protectionnistes vis-à-vis du logement social et abordable. Dans leur collimateur figure notamment un procédé de discrimination indirecte appelé « *exclusionary zoning* » qui consiste à adopter des règlements municipaux d'utilisation des sols très restrictifs pour prévenir l'installation de populations « indésirables », le logement social étant associé aux minorités dans l'esprit des élus et des habitants de ces villes (Danielson 1976)[22]. Cette pratique a donné lieu au célèbre procès de Mount Laurel. Dans un premier jugement de 1975, la municipalité de Mount Laurel et l'État du New Jersey (qui avait transféré ses pouvoirs de *zoning* aux villes) ont été condamnés, mais laissés libres de choisir leur stratégie pour développer des logements bon marché. Faute de résultats suffisants, un second jugement rendu en 1983 se voulait beaucoup plus prescriptif. En réponse, l'État du New Jersey a adopté en 1985 un Fair Housing Act obligeant les 567 municipalités de l'État à produire leur « part équitable » (*fair share*) de logements bon marché, tout en leur donnant la possibilité d'en faire construire la moitié par d'autres municipalités ; une commission était également chargée de déterminer un quota de production de logement abordables pour chaque municipalité et d'approuver leurs plans pour atteindre leurs objectifs (Hughes, Vandoren 1990 ; Haar 1996). Un autre exemple fameux de « zonage d'inclusion » est celui du Comté de Montgomery dans le Maryland. Sous la pression d'associations civiques, et malgré l'opposition farouche d'une partie des habitants, ce territoire de plus de 800 000 habitants, l'un des plus riches des États-Unis, a adopté en 1974 une loi d'aménagement, le *Moderately Priced Dwelling Unit*, exigeant que tous les projets immobiliers de plus de 50 logements en réservent au minimum 12,5% à destination des ménages pauvres et modestes. Plus de 11,000 logements de ce type ont vu le jour grâce à ce dispositif (Brown 2001).

C'est de leur propre chef ou en réponse à des injonctions judiciaires que différents États (New Jersey, Californie, Floride, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New Hampshire, Oregon, Vermont, Washington…) encouragent désormais la diversité de l'habitat, soit par des

---

[22] La Cour suprême a quant à elle rejeté la notion de discrimination non intentionnelle en matière zonage d'exclusion. Dans l'affaire Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Co (1977), elle a jugé que ce zonage ne violait pas la Constitution tant que l'intention de discriminer les minorités ethno-raciales n'était pas prouvée. Mais cette question était jugée en regard de la clause d'égale protection de la Constitution et non pas en regard du Fair Housing Act (Daye 2000).

mécanismes contraignants, éventuellement assortis de quotas de production ou de sanctions financières, soit sur la base du volontariat des municipalités auxquelles sont proposé des mesures incitatives (Mallach 1984 ; Orfield 2006). Les dispositifs contraignants sont souvent assorti eux-mêmes de deux grands types d'incitations adressées aux promoteurs privés : d'une part une aide financière directe (subventions publiques) ou indirecte (crédits d'impôts, prêts à taux préférentiels) ; d'autre part l'assouplissement de la réglementation (dépassement des densités, réduction des délais d'obtention des permis de construire, normes assouplies de construction…) (Dansereau et al. 2002). Si la souplesse est en effet souvent de mise, cette approche n'exclue pas la coercition. Les programmes d'inclusion de la Californie, par exemple, prévoient un seuil minimum de logements abordables à réaliser par les développeurs privés et le paiement d'une amende en cas de carence, ce qui permet de financer des programmes publics de logements destinés aux ménages défavorisés (Calavita et al. 1997).

L'hostilité des banlieues blanches au logement social (dans son acception la plus large) relève du syndrome bien connu de Nimby[23]. Mais ce phénomène n'est pas réductible à de simples préjugés racistes ou classistes car il procède souvent de la rationalité économique des agents qui redoutent la dépréciation des valeurs foncières et immobilières ou une possible dégradation de la qualité de vie en zone périurbaine. Au lieu de les fustiger à partir d'arguments moraux ou par des mesures uniquement coercitives, des initiatives soutenues par le HUD cherchent à surmonter ces résistances en prenant au sérieux les préoccupations des résidents, en les associant aux projets et en veillant à faire des choix urbanistiques acceptables. Des études ont par exemple cherché à mesurer l'impact réel des programmes de déconcentration du logement abordable sur les quartiers d'accueil -et notamment sur les valeurs foncières et immobilières- afin d'en démystifier les conséquences[24].

La difficile coopération de différents acteurs à l'échelle des agglomérations, pour construire des logements sociaux dans les quartiers blancs et favoriser la dispersion résidentielle des minorités, constitue un autre obstacle. Le plus souvent, les autorités locales du logement ont engagé des actions dans leur sphère de compétence territoriale, c'est-à-dire à l'échelle des villes-centres, sans coordination entre les autorités locales du logement de différentes villes. C'est en partie pour répondre à cette enjeu que la question métropolitaine est réapparue sur le devant de la scène politique et intellectuelle à partir des années 90. Pour nombre de partisans

---

[23] *Not-in-my-backyard* qui signifie littéralement « pas dans mon jardin » ou « pas dans mon arrière-cour ».

[24] Voir Galster et al. (1999) ; Galster et al. (2001) ; pour un aperçu synthétique des stratégies visant à surmonter le Nimbysme, voir Dansereau et al. (2002).

du « New Regionalism », l'agglomération est le niveau pertinent d'appréhension et de traitement de la ségrégation résidentielle (Orfield 1997 ; Rusk 1999). Mais les concrétisations institutionnelles sont restées limitées (Brenner 2002). Les Councils of Government créés dans les années 70[25] n'ont pas survécu au manque de soutien du gouvernement fédéral, et peu d'agglomérations ont conçu des programmes de « *fair share* » (Keating 1994). Des logements abordables ont été construits en plus grand nombre à la périphérie des grandes villes, mais ces dernières continuaient de concentrer près des deux tiers des logements sociaux et près de la moitié des logements privés subventionnés par des fonds publics au milieu des années 90 (Newman, Schnare 1997). Et lorsque des logements bon marché ont été construits en dehors des villes-centres, c'est souvent dans des communes de proche banlieue et dans des quartiers qui présentent les mêmes traits que les *inner cities*.

Là où des logements sociaux ont été effectivement disséminés dans des communes suburbaines, leur profil d'occupation s'avère en outre très différent de celui qui se rencontre habituellement dans les grands ensembles de logements sociaux des villes-centres (Galster, Keeney 1993 ; Preiser, Varady 1998). Le HUD demande certes aux bailleurs recevant des subsides fédéraux de faire des efforts de « marketing » en direction des minorités en établissant des *Affirmative Fair Housing Marketing Plans*[26]. Mais cette exigence est loin d'être partout respectée et ces plans ont une efficacité inégale pour attirer les minorités dans les quartiers blancs ; s'ils s'avèrent trop performants, ils peuvent d'ailleurs compromettre l'équilibre ethno-racial de logements économiquement mixtes qui se spécialisent rapidement sur le plan ethno-racial (Adams 1996 ; Houk et al. 2007).

Il est également possible pour les villes « d'accueil » de persévérer dans la discrimination indirecte en donnant une préférence aux habitants de la commune pour l'attribution des logements bon marché qu'elles construisent (Tegeler 1994) ou en optant pour des résidences sociales destinées aux personnes âgées, qui sont majoritairement des femmes blanches (Goering, Coulibaly 1991). Ainsi, 85% des 580 000 logements subventionnés construits entre 1975 et 1984 sont-ils occupés par des Blancs et 71% par des personnes âgées (Flournoy 1985). On comprend mieux dans ce contexte pourquoi le fameux programme d'inclusion de Mount Laurel, dans le New Jersey, n'a eu qu'un impact dérisoire sur la migration des minorités de la ville vers la banlieue, avec à peine 2% de familles noires venant des centres

---

[25] Voir *supra* 1.1.2.
[26] Voir *supra* 1.1.1.

urbains, sans compter celles qui y repartent au bout de quelques temps ! (Eisdorfer, Wish 1997). Il faut dire que l'action judiciaire avait été engagée originellement contre la discrimination et la ségrégation *raciales*, mais que la Cour suprême du New Jersey a proposé un remède en faveur de groupes désavantagés sur le plan *économique*, au nom du droit au logement reconnu par la constitution du New Jersey. Cette approche était justifiée par la Cour à partir de cette argument : les minorités « *ne sont pas les seules catégories de personnes entravées en raison de règles restrictives d'usage des sols* » (Payne 1996). Comme le relève F. Roisman, les juges ont dû penser « *qu'il était habile de déguiser la pilule amère de l'intégration raciale avec le vêtement de l'intégration économique* ». La solution consistant à changer les règles d'usage des sols dans un sens inclusif, étendue par la suite à l'ensemble des villes de l'État du New Jersey, ne fait pas davantage référence à la race ou à l'ethnie ; les institutions chargées de superviser les programmes de *fair share* ne collectent d'ailleurs aucune donnée ethno-raciale permettant de connaître le profil d'occupation des logements abordables (Roisman 1997, 2001).

Les expériences conduites dans différents États où de simples critères économiques ont été appliqués en matière de production de logements abordables, présentent des résultats souvent décevants en termes d'intégration raciale. *A contrario*, l'expérience de zonage d'inclusion de Montgomery County est créditée d'un certain succès car l'autorité locale du logement a conservé le contrôle des nouveaux logements sociaux construits et parce que les logements privés bon marché proposés à la vente l'ont été au terme d'un processus de tirage au sort qui a empêché d'accorder une priorité aux acheteurs blancs. La logique est semblable dans la ville de New York où un système de loterie permet d'attribuer la moitié du quota de 20% de logements abordables imposés aux promoteurs privés (l'autre moitié est réservée aux habitants du quartier). Comme le fait remarquer un expert des questions urbaines, « *sans rien dire sur la race, ce dispositif génère une formidable diversité raciale* ».

Certains auteurs proposent ainsi d'ajuster les outils racialement neutres de sorte qu'ils produisent un impact réel en terme de déségrégation raciale. Comme nous le dit un militant du *fair housing* à New York, « *penser à l'impact effectif, c'est la façon d'être race-conscious ; il faut avoir cette notion présente à l'esprit pour obtenir des résultats* ». L'universitaire John Powell (2003) a par exemple suggéré une approche de la localisation des logements fondée sur la notion d'opportunités (*opportunity-based housing*), laquelle est calculée à partir d'un faisceau d'indicateurs sur le logement, l'éducation, l'emploi, la santé etc. Appliqué à certaines métropoles, ce modèle qui distingue des quartiers de grandes, moyennes et faibles

opportunités, recoupe en grande partie la carte de la ségrégation raciale. Comme le précise le premier interlocuteur, « *la notion de quartiers d'opportunité est une expression codée pour parler de quartiers racialement diversifiés* ».

D'autres observateurs doutent cependant de l'efficacité des mesures racialement neutres et plaident pour des remèdes fondés sur une approche « racialement consciente » sans laquelle le modèle ségrégatif actuel aurait peu de chance d'être sérieusement ébranlé (Keating 1994 ; Powell 1997 ; Roisman 1999 ; Hendrickson 2002 ; Orfield 2005). A leurs yeux, les critères économiques ne sauraient tenir lieu de substituts (*proxies*) pour des critères raciaux. Cette approche pourrait même aggraver la ségrégation raciale en facilitant l'entrée de Blancs pauvres dans des banlieues blanches favorisées alors qu'ils vivaient auparavant dans des quartiers racialement mixtes (Roisman 2001).

1.1.4 De Gautreaux à MTO : la classe comme substitut de la race

Pour atteindre par une voie indirecte les objectifs de déségrégation raciale et d'accès équitable au logement dans les territoires suburbains, les États-Unis privilégient depuis plusieurs décennies déjà la mobilité des personnes (logique *tenant-based*) plutôt que la construction de logements subventionnés (logique *project-based*). L'aide à la mobilité des personnes est beaucoup moins visible et engendre par conséquent moins de résistances que les nouvelles constructions (Goetz 2003a). Même s'il a souvent été remarqué que l'intérêt grandissant de la politique fédérale pour la mobilité des ménages pauvres a joué au détriment des aides à la pierre, réputées plus coûteuses (Hartung, Henig 1997), son potentiel de déségrégation apparaît beaucoup plus élevé que celui de la construction de logements sociaux.

Cette méthode de déségrégation fut recommandée dès 1968 par la Commission présidentielle sur le logement, connue sous le nom de Commission Kaiser. En 1971, le Congrès a approuvé un dispositif appelé Experimental Housing Allowance Program, qui devait durer dix ans avant son éventuelle généralisation. Mais l'administration Nixon et le Congrès, tout deux réticents à l'égard d'une politique de construction de logements abordables dans les banlieues, n'attendirent pas les résultats et créèrent le Section 8 Program, en 1974, dans le cadre du Housing and Community Development Act. Ce programme comportait un volet d'aide à la pierre, mais il n'eut pas la même postérité que son volet d'aide à la personne qui attribue à des ménages à faibles ressources, souvent issues des minorités, un « certificat » qu'ils peuvent utiliser pour louer un logement sur le marché privé, les autorités locales du logement payant la différence entre 30% du revenu des ménages et le montant d'un « loyer équitable » (*fair market rent*) calculé dans chaque agglomération. A l'origine, les certificats ne pouvaient être

utilisés que dans le territoire de compétence de l'autorité locale du logement. Son potentiel de dispersion était donc limité et c'est pourquoi le Congrès a créé en 1983 un programme expérimental appelé « Housing Vouchers » fonctionnant selon les mêmes principes, mais ne comportant aucune restriction géographique. Reflétant l'accent porté sur l'augmentation de la gamme de choix des bénéficiaires, les deux programmes ont été fusionnés en 1998 dans le Housing Choice Voucher Program (que l'on continue de désigner couramment comme le Section 8 Program). Avec près de 3,4 millions de ménages, les bénéficiaires de *vouchers* étaient trois fois plus nombreux en 2005 que les locataires de logements sociaux[27].

Les aides à la personne sont *a priori* plus efficaces pour assurer la mobilité résidentielle des minorités car les logements privés bon marché sont géographiquement plus dispersés que les logements sociaux. Mais à l'encontre de la rhétorique officielle prompte à mettre en avant la liberté de choix de ces ménages détenteurs de *vouchers*, leur mobilité résidentielle apparaît en vérité très contrainte. Les logements privés accessibles demeurent concentrés dans les villes-centres et les territoires suburbains les moins favorisés, les évaluations ayant montré que le niveau des loyers « justes » était trop bas pour donner accès aux quartiers favorisés, en particulier sur les marchés tendus (Pendall 2000). Le manque d'entrain des bailleurs privés à participer à un programme drainant son lot de paperasseries administratives représente un autre obstacle. Le refus fréquent de prendre pour locataires des porteurs de *vouchers* serait une nouvelle façon socialement acceptable de discriminer en fonction de la race et de l'ethnicité (Beck 1996), ce qui a conduit plusieurs État (comme le New Jersey ou le Massachusetts) à étendre la protection du Fair housing à cette catégorie (Abravanel et al. 2002).

La réticence existe aussi du côté des bénéficiaires du Section 8 Program qui rechignent à s'installer dans des quartiers blancs par crainte d'un milieu inhospitalier, des discriminations réelles ou ressenties, ou encore parce qu'elles ne veulent pas se couper de leurs réseaux familiaux et amicaux ou des services collectifs et lignes de transports publics dont elles ont besoin (Cunningham et al. 2000 ; Basolo, Nguyen 2005). La combinaison de la discrimination (réelle ou ressentie) et de la distribution géographique du logement bon marché se traduit ainsi par une forte limitation des territoires effectivement accessibles, beaucoup de familles trouvant finalement à se loger dans des quartiers moyennement ou très pauvres (Devine et al. 2003). D'autant qu'une toute petite minorité d'autorités locales du logement informent les

[27] Une proposition de loi de la majorité démocrate élue au Congrès en 2006 a proposé d'augmenter de 1,5 million sur dix ans le nombre de bénéficiaires du programme Section 8 (Salsich 2007).

bénéficiaires sur les opportunités de logement dans les quartiers à faible niveau de pauvreté (Maney, Crowley 2000).

C'est dans ce but que le Section 8 Program s'insère souvent dans des dispositifs locaux, appelés « *mobility programs* », qui incitent ou obligent leurs bénéficiaires à s'établir dans des quartiers à faible concentration de pauvres ou, plus rarement, de minorités (Goetz 2003b). Certains de ces programmes ont été ordonnés par les tribunaux en guise de réparation des discriminations subies du fait de la localisation des logements sociaux ou de leur procédure d'attribution. La plupart de ces décisions judiciaires proposent aux habitants des quartiers ségrégués de se reloger dans des quartiers à majorité blanche ou mixtes.

Le dispositif mis en place dans la foulée de l'affaire Gautreaux est la matrice de cette méthode de déségrégation. Dorothy Gautreaux était une activiste résidente d'un ensemble de logements sociaux (*public housing*) de Chicago, situé dans un quartier presque entièrement noir. Un premier jugement rendu dès 1966 par un tribunal local avait reconnu le caractère ségrégatif de l'implantation des logements sociaux à Chicago, lesquels avaient été confinés dans des quartiers composés de 75 à 95% de Noirs, et de l'attribution de ces logements qui faisait jouer des quotas d'accueil maximal des Noirs dans les rares grands ensembles construits dans des quartiers blancs. Le jugement obligeait la Chicago Housing Authority (CHA) à bâtir 700 logements sociaux dans des quartiers à majorité blanche et à faire en sorte que 75% des constructions ultérieures y soient également réalisées. Un jugement d'appel rendu en 1971 étendit la condamnation au HUD, contraignant l'agence fédérale à mettre au point, conjointement avec la CHA, un plan de déségrégation applicable sur l'ensemble de l'aire métropolitaine de Chicago.

L'échelle d'application de ce plan, approuvée par une décision de la Cour Suprême de 1976, fut regardé comme un aspect crucial de l'affaire Gautreaux car, pour la première fois, la responsabilité des communes suburbaines dans la ségrégation des minorités pauvres était reconnue. Mais afin de contourner l'inertie, voire la franche hostilité de ces territoires « d'accueil » (y compris dans des quartiers de banlieues à majorité noire !), il a finalement été décidé de confier à une association le soin de tirer au sort plus 7 000 familles volontaires, résidentes ou en attente d'un logement social, pour leur offrir un *voucher*. Une condition était posée : le relogement devait se faire dans un quartier comprenant moins de 30% de Noirs, moyennant une aide intensive au relogement, sans quoi le *voucher* passait entre les mains d'une autre famille. Comme 20% à peine des ménages déménageaient effectivement vers un quartier blanc, il a fallu chercher d'autres participants au programme jusqu'à ce que soit

atteint l'objectif de 7 100 familles déménageant vers un quartier non-minoritaire (Rosenbaum, Rubinowitz 2000 ; Polikoff 2006).

La relative réussite du programme Gautreaux a été attribuée à la sélection soigneuse des familles participantes et aux précautions prises pour éviter de recréer des poches de concentration dans les quartiers d'accueil, afin de prévenir toute réaction de rejet (Rosenbaum, Rubinowitz 2000). D'où ce paradoxe relevé par E. Goetz : les programmes de mobilité doivent rester discrets et les participants triés sur le volet pour être efficaces et politiquement acceptables, mais cette modestie même fait qu'ils n'atteindront jamais la taille critique pour déconcentrer de façon substantielle les minorités pauvres (Goetz 2003b)[28]. Le HUD l'a reconnu lui-même, indiquant à propos du programme Gautreaux qu'il avait marché « *parce que son impact sur la composition raciale des quartiers est resté imperceptible. Sur une période de 15 ans, le programme Gautreaux a relogé environ 5 600 familles dans des territoires à faible concentration de minorités de Chicago et des 115 communes de banlieue d'une aire métropolitaine de plus de 8 millions de personnes. L'impact de cette action sur un lieu quelconque est trop faible pour provoquer des peurs ou des résistances au sein de la majorité blanche des banlieues* »[29].

Le programme Gautreaux a inspiré de nombreuses expériences de mobilité résidentielle. Qu'ils soient d'initiatives judiciaires ou non, ces *mobility programs* reposent sur principe identique consistant à fournir une aide intensive pour lever les barrières à l'installation dans de nouveaux quartiers, tant du côté des locataires, que des propriétaires ou des habitants des quartiers d'accueil. En pratique, ce *mobility counseling* apporte une information très circonstanciée sur les mérites comparés de différents quartiers de destination (et éventuellement sur leur composition ethno-raciale) aux ménages désirant déménager ; une liste de bailleurs potentiel est établie et les participants sont mis en relation avec eux, le service de mobilité jouant un rôle de médiateur ; les participants peuvent être également accompagnés dans leurs visites d'appartements ; ils peuvent aussi bénéficier de services personnalisés pour traiter de problèmes d'endettement, d'éducation, de formation, d'emploi, de santé ou tout autre aspect pouvant constituer un frein à la mobilité et à leur stabilité résidentielle future ; enfin, un suivi post-relogement est souvent assuré. Ces diverses formes

---

[28] *A contrario* , voir Polikoff (2006) qui estime envisageable d'étendre le prototype de Gautreaux à une large échelle.

[29] Source : HUD, Residential Mobility Programs, *Urban Policy Brief*, September, 1, 1994. (trad. pers.).

d'assistance sont fournies, selon les cas, directement des autorités locales du logement ou par le truchement d'associations ou de sociétés privées (Turner 1998 ; Rizor 2005).

Plusieurs dizaines de ces dispositifs de *mobility counseling* étaient recensées dans une trentaine d'agglomérations à la fin des années 90, certains résultant de procédures judiciaires. Ils étaient alors soutenus par le HUD dans le cadre d'un programme fédéral intitulé Regional Opportunity Counseling, mais que l'administration Bush a supprimé. Hormis le programme d'aide à la personne de droit commun, le Section 8 Program (dont les conditions d'utilisation ont été également durcies sous l'administration Bush)[30], les initiatives fédérales sont restées ténues. A l'exception d'un petit programme expérimental de la fin des années 70 (le Regional Housing Mobility Program), abandonné sous l'administration Reagan, il fallut attendre le début des années 90, pour que le HUD en initie un nouveau, lui aussi de nature expérimentale. Mis en œuvre par l'administration Clinton sous le nom de Moving to Opportunity (MTO), il concernait cinq villes (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York) au sein desquelles des familles étaient sélectionnées pour déménager vers des quartiers de classes moyennes. Cette expérimentation avait été suggérée au HUD, à la fin des années 80, par des acteurs du procès Gautreaux qui voulaient voir adopter un dispositif de déségrégation *raciale*. Il leur fut répondu que le HUD ne soutenait pas ce type de politiques *race-conscious*, même s'il ne s'opposait pas à ce qu'elles soient conduites sous d'autres auspices (Polikoff 2006). Un représentant du HUD le confirme :

> *« Si les programmes locaux de mobilité ont la dimension raciale à l'esprit, c'est tant mieux, mais nous n'avons pas de politique de cette nature ».*

Par un choix politique délibéré, les décideurs fédéraux ont donc évité toute catégorisation ethno-raciale à propos du programme MTO, lequel était présenté comme une initiative de déségrégation *économique* (Goering 2003). Les familles participantes au programme MTO allaient dans se voir attribuer des *vouchers*, comme dans le programme Gautreaux, mais les critères retenus pour la définition des quartiers d'origine et de destination seraient strictement socio-économiques : les familles étaient sélectionnés dans des quartiers comprenant plus de 40% de pauvres (au sens du recensement) et le taux de pauvreté des quartiers d'accueil ne devait pas excéder 10% (Goering, Feins 2003). MTO ressemble en cela à la plupart des dispositifs locaux de mobilité qui ne résultent pas de décisions judiciaires, lesquels définissent les quartiers de destination par un critère économique et non racial (Rizor 2005).

---

[30] Tegeler (2007).

L'un des concepteurs du programme précise :

> *« MTO n'a pas été créé en réponse à une violation des droits civiques et on ne pouvait donc pas développer légalement une approche fondée sur un critère racial ».*

Les deux démarches ne sont pas contradictoires car MTO repose sur l'hypothèse d'une corrélation élevée entre les niveaux de ségrégation raciale et de pauvreté, tout comme la plupart des dispositifs racialement neutres de mobilité résidentielle (Turner, Williams 1997). Dans le cas de MTO, il s'agissait à l'évidence d'une variable de substitution puisque plus de 60% des participants étaient Noirs et 30 % Hispaniques, et parce que les quartiers de destination comprenant un taux de pauvreté inférieur à 10% étaient *a priori* des quartiers où les minorités ethno-raciales sont peu nombreuses. Le HUD s'en est expliqué de façon transparente dans un document publié en 1994 sous le titre Residential Mobility Programs :

> *« MTO reproduit beaucoup des traits du programme Gautreaux (...) Cependant, il existe une différence fondamentale entre les deux modèles : alors que le programme Gautreaux visait un objectif explicite d'intégration raciale, MTO est centré sur les bénéfices en termes d'opportunités décrits par les chercheurs. Ainsi, plutôt que la race c'est la résidence dans un quartier de grande pauvreté qui devient le critère opérationnel de participation au programme, et les territoires vers lesquels les familles peuvent déménager sont définis par la faible concentration de pauvreté (moins de 10%) plutôt que par leur composition raciale. En pratique, bien sûr, la corrélation élevée entre race et concentration de la pauvreté dans les grandes métropoles rend probable que les caractéristiques des participants et leurs lieux de destination seront substantiellement identiques dans les deux programmes. Néanmoins, ce changement d'importance semble ranger MTO dans la catégorie des programmes de lutte contre la pauvreté, ou plus précisément à l'envisager comme une initiative visant l'auto-suffisance ou l'empowerment qui définit dans des termes économiques les barrières auxquelles se heurtent les habitants des quartiers pauvres ».*[31]

L'un des objectifs centraux de MTO était d'affiner la connaissance du comportement des ménages face à une incitation à la mobilité et une fois installés dans de nouveaux quartiers. Une répartition des 4 610 familles sélectionnées a été opérée de manière aléatoire entre trois groupes : un groupe expérimental bénéficiant de *vouchers* utilisables exclusivement pour emménager dans le parc privé situé dans des zones à faible concentration de pauvreté, moyennant un accompagnement poussé pour faciliter leur mobilité[32] ; un groupe-témoin disposant d'allocations ordinaires (Section 8) utilisables pour se reloger, sans se voir assigner de lieu particulier et sans recevoir d'assistance particulière pour organiser le déménagement ; un second groupe-témoin résidant comme les autres dans des quartiers ayant un taux de

---

[31] Source : HUD, Residential Mobility Programs, *op. cit.* (trad. pers.)

[32] Cette assistance, apportée par des associations *nonprofit*, a consisté à mettre les familles en relation avec des bailleurs privés prêts à s'engager dans le programme, à les aider à s'adapter à leur nouvel environnement, à les conseiller sur la gestion de leur budget et à leur rendre visite après le déménagement.

pauvreté d'au moins de 40%, mais ne bénéficiant d'aucune allocation ni d'aide particulière pour déménager.

L'évaluation du programme a montré que moins de la moitié des familles du premier groupe avait effectivement déménagé contre près des deux tiers de celles du second groupe qui n'étaient pas contraintes dans leurs choix de localisation. Parmi celles qui ont déménagé, 74,7 résidaient dans des quartiers à faible taux de pauvreté (moins de 10%) en 1997, puis ce chiffre est descendu à 66,6% trois ans plus tard (ces chiffres étaient respectivement de 14,5% et 12,1% pour le second groupe). Si les effets du programmes ont donc été sensibles en termes de déségrégation économique, ils ont été beaucoup plus limités en termes de déségrégation raciale, surtout si on les compare avec le programme Gautreaux, puisque seuls 41,5% des ménages ayant déménagé vivaient dans des quartiers comportant moins de 10% de Noirs en 1997, cette proportion étant tombée à 22,4% en 2000 (les chiffres étaient respectivement de 20,4% et 20,1% pour le second groupe). Un autre résultat important, qui signale là aussi une différence importante avec le programme Gautreaux, est que la plupart des familles bénéficiaires de MTO ayant effectivement déménagé sont restées dans les limites de la ville-centre ; les déménagements vers les banlieues à majorité blanche ont été très minoritaires pour tous les groupes (Feins 2003). Et celles qui ont déménagé vers des quartiers blancs de banlieue sont souvent revenues au bout de quelques temps dans des quartiers plus pauvres et racialement plus ségrégués (Orr et al. 2003).

Pour certains observateurs, l'inégale distribution territoriale de l'offre en logements bon marché a été le facteur explicatif majeur de cette déconvenue. Les participants ont déménagé là où se trouvaient ces logements et où les bailleurs étaient présumés plus réceptifs. Comme le précise un évaluateur du programme :

> *« N'importe quel expert urbain pensait, au début des années 90, qu'il y avait une corrélation élevée entre race et revenus. Nous nous attendions nous-mêmes à ce que l'utilisation d'un critère économique se traduise par un niveau d'intégration raciale du même ordre. On s'est trompé car la probabilité de trouver des quartiers noirs non pauvres n'est pas nulle. Et ce n'est pas seulement à cause des préférences des familles, mais parce que les logements locatifs privés et abordables étaient dans des quartiers noirs, où les risques de discrimination sont également moins importants ».*

D'autres observateurs en concluent là aussi qu'une aide à la mobilité prenant en compte la composition raciale des quartiers est plus efficace en termes de déségrégation *raciale* que des dispositifs aveugles à cette dimension. Parce que la ségrégation urbaine n'est pas qu'une affaire de revenus, la pauvreté ne serait pas pertinente en tant que substitut (*proxy*) de la race

(Hendrickson 2002). Des représentants d'associations nationales de promotion du logement équitable confirment cette limitation :

> *« Tout le monde dit que les politiques sont color-blind, qu'il faut donner sa chance à tout le monde d'aller vivre dans un quartier non pauvre, quelle que soit sa race. C'est la ligne officielle. Mais ça ne marche pas comme ça dans la pratique ».*
>
> *« Le revenu est une mauvaise approximation de la race. On a vu par exemple dans le programme MTO que les gens étaient discriminés à cause des vouchers à partir d'un argument économique, même si la raison véritable était raciale ».*

Lorsqu'ils sont *race-conscious*, comme dans le programme Gautreaux, les dispositifs d'aide à la mobilité cherchent non seulement à orienter les participants vers des quartiers blancs, mais à agir aussi sur les déterminants raciaux de la mobilité. C'est à ce titre que les participants sont informés sur le climat racial et l'hospitalité des quartiers de destination, sachant que plus de la moitié des participants au programme Gautreaux ont fait état d'agressions à caractère raciste, lesquelles s'estompent cependant au bout de quelque temps (Rosenbaum, Rubinowitz 2000). Ainsi, bien que moins visible que la construction de logements sociaux, les démarches de déségrégation résidentielle fondées sur la mobilité individuelle suscitent malgré tout des réactions d'opposition dans les communes d'accueil. L'existence d'un critère économique n'y change rien puisque l'on a observé la rébellion d'une banlieue blanche et ouvrière de Baltimore contre le programme MTO, en 1994, alors que moins de 300 familles devaient déménager et que les territoires en question n'étaient pas qualifiés pour les recevoir (leur taux de pauvreté n'était pas assez bas). Mais MTO fut annoncé en même temps que la démolition de logements sociaux à Baltimore, financée par le programme HOPE VI, et la rumeur a couru que des milliers de résidents de ces logements sociaux allaient débarquer, dans un contexte d'inquiétude liée aux pertes d'emplois industriels dans la région. Une association de résidents soutenue par des politiciens locaux opportunistes menèrent une intense campagne médiatique pour dire « non » à MTO. Le Congrès a alors envisagé de mettre un terme définitif à l'expérimentation, mais elle fut sauvée *in extremis* par le HUD. Son extension à d'autres villes que les cinq qui avaient été initialement choisies fut néanmoins compromise (Goering 2005). Il fut question à la même époque de transformer le programme de droit commun Section 8 en combinant les principes de fonctionnement de Gautreaux et de MTO, c'est-à-dire en obligeant les porteurs de *vouchers* à emménager dans des quartiers spécifiques, mais en définissant ces quartiers par un critère de pauvreté et non par un critère racial. Mais alors que le HUD luttait pour sa survie face à un Congrès ultra-conservateur, l'idée fut vite abandonnée (Polikoff 2006).

1.1.5 La déstabilisation des politiques race-conscious

La période des années 90 peut faire l'objet de deux lectures contradictoires. D'un côté, l'administration Clinton, en rupture avec les administrations précédentes, s'est fortement mobilisée sur un agenda de déségrégation résidentielle. La nomination à la tête du HUD d'un homme politique hispanique alors très en vue, Henry Cisneros, a coïncidé avec ce changement. Un nouveau Romney prenait les rênes du HUD, mais avec cette fois le soutien du président. Cisneros voulait faire de la déségrégation résidentielle une priorité centrale de son ministère, rappelant en toute occasion la responsabilité historique de son administration en la matière (Achtenberg 1995). A ses yeux, chaque grande ville américaine devrait se doter d'un programme de type Gautreaux[33]. Mais d'un autre côté, les initiatives gouvernementales visant à attaquer la ségrégation en utilisant des classifications raciales (que ce soit pour la sélection des quartiers où sont construits les logements, le ciblage géographique des programmes de mobilité résidentielle ou dans le cadre des plans de marketing équitable) se sont trouvées fragilisées par la suspicion croissante entourant les actions dites *race-conscious*, plus encore dans un contexte de domination politique des Républicains au Congrès. Un point confirmé par différents acteurs nationaux :

> *« Cisneros a fait beaucoup de déclarations sur l'intégration raciale et la lutte contre les discriminations dans le logement, mais tout ce qui était racial était trop chargé de sens. Avec l'élection d'un Congrès républicain en 1994, tout a dû être repensé pour plaire aux Républicains ». (responsable d'une association nationale de défense du logement abordable)*

> *« L'intégration raciale n'était pas vraiment une priorité de l'administration Clinton. Cisneros pensait que la concentration de la pauvreté était un désastre, il était favorable à des outils de type Gautreaux, mais sans la dimension raciale. Avec le reflux de l'affirmative action, il est devenu de plus en plus difficile de se référer à la notion d'équilibre racial dans quelque programme que ce soit ». (responsable de la recherche au HUD, sous l'administration Clinton)*

Un ancien responsable du HUD confirme la nécessité d'adopter un langage codé pour éviter les références directes à la dimension raciale de la déségrégation :

> *« On utilise la notion de quartier à faible taux de pauvreté (low poverty areas) comme une expression codée. On sait qu'il y aura plus fréquemment une diversité raciale. On a ça en tête, mais on ne peut pas le dire comme tel ».*

En pratique, le HUD a surtout évolué, durant la dernière décennie, dans sa manière d'appréhender les procès qui lui étaient intentés par des groupes d'habitants demandant réparation contre les dommages causés par sa politique passée en matière de localisation et

---

[33] Selon des propos rapportés par J. DeParle, *An Underground Railroad From Projects to Suburbs* , New York Times, December 1, 1993

d'attribution des logements sociaux. Jusqu'alors, l'attitude de l'agence fédérale avait été obstructionniste. Elle soutenait par exemple que le Fair Housing Act ne s'appliquait pas aux actes des autorités locales du logement antérieurs à 1964. Sans compter la faible capacité du contrôle du HUD sur les choix de gestion des 3000 autorités locales du logement social recevant ses financements (Allen 2002), en particulier sur la conformité de leurs actes avec le Fair Housing Act. Renversant la position antérieure du HUD, l'agence fédérale a opté, à partir de 1993, pour des mesures de réparation des discriminations liées aux politiques ségrégatives antérieures quand il se trouvait attaqué conjointement avec les autorités locales du logement. Au lieu de nier sa responsabilité historique, elle a accepté de passer des accords amiables (*consent decrees*) avec les plaignants dans une douzaine de métropoles (Popkin et al. 2003).

Mais les décisions judiciaires imposant des remèdes racialement neutres ont elles-mêmes gagné du terrain depuis les années 90. Un chercheur à l'Urban Institute estime qu'une « *décision comme Gautreaux serait impossible aujourd'hui* ». Un responsable du HUD ajoute que « *les consent decrees reposant sur des remèdes raciaux sont un peu passés de mode aujourd'hui* ». S'il n'a jamais été question de quotas au bénéfice des minorités, la jurisprudence de la Cour suprême a en effet conduit les juges locaux à adopter une attitude prudente pour décider de solutions à la fois efficaces et respectueuses du principe de *color-blindness* (Weiss 2007). Avec la décision *City of Richmond v. Croson* de 1989, et plus encore avec la décision *Adarand v. Pena* de 1995, la Cour suprême a fortement renforcé l'encadrement juridique de ces mesures, jugeant que toutes les préférences individuelles fondées sur un critère ethno-racial devaient être soumises à un « examen minutieux » (*strict scrutiny*). Plus récemment, dans *Grutter v. Bollinger* (2003), la Cour suprême a considéré que l'usage de catégories raciales « *n'était constitutionnel que s'il était étroitement ajusté (narrowly tailored) à la quête d'un intérêt public impérieux (compelling public interest*) », précisant que la recherche de la « *diversité* » dans l'enseignement supérieur devait rester informelle et ne pas donner lieu à l'octroi automatique d'un avantage quantifié prédéfini aux membres des minorités ethno-raciales sous-représentées (Sabbagh 2004).

S'il n'est guère question de préférences individuelles dans les politiques du logement, les actions de déségrégation *race-conscious* sont directement affectées par cette doctrine. Ainsi, après que la Cour Suprême se soit dessaisie dans l'un des « accords amiables » des années 90, la Cour fédérale du cinquième circuit a condamné, en 1999, la simple évocation de la race par une cour de district (de degré inférieur). Elle s'est rangée en l'occurrence aux arguments d'une association de propriétaires blancs de la banlieue de Dallas qui voulait empêcher la

construction de deux programmes de 40 logements sociaux ordonnés par une décision de première instance dans des territoires où « *les Blancs étaient prédominants* »[34]. Invoquant la clause d'égale protection du XIVème amendement de la Constitution, les propriétaires contestaient la classification raciale des territoires-cibles et la perte des valeurs immobilières qui découlait, selon eux, de l'application des mesures de déségrégation. Alors même qu'aucun individu ne faisait l'objet d'une classification raciale, la Cour d'appel leur a donné raison considérant que le plan de déségrégation n'était pas « *étroitement ajusté* » (*narrowly tailored*) à la correction des effets des discriminations du passé et que cette solution risquait de porter préjudice aux propriétaires en diminuant la valeur de leur bien et en augmentant la délinquance et les troubles à l'ordre public dans leur quartier. La Cour a estimé que la distribution d'allocations logement de type Section 8 (cf. *supra*), racialement neutres, était plus appropriée pour corriger les discriminations du passé ; elle a également autorisé la construction de logements aidés dans des territoires définis par un critère *économique*, lesquels territoires se sont finalement avérés très semblables à ceux qui étaient initialement envisagés. Cette décision est pour l'heure isolée, et le fait d'appliquer un examen minutieux à une décision judiciaire -et non à une politique publique décidée par une entité législative ou administrative- qui de surcroît n'accorde aucune préférence individuelle, paraît beaucoup plus restrictif que la doctrine actuelle de la Cour suprême (Tegeler à paraître). Mais cette affaire représente néanmoins un défi pour les défenseurs des mesures de déségrégation résidentielle *race-conscious*.

Sur le marché privé du logement subsistent des pratiques dites de « préservation de l'intégration » (*integration maintenance*), mais elles doivent avoir un caractère seulement incitatif pour éviter de tomber dans l'illégalité. Il s'agit d'initiatives de municipalités qui prennent en compte les appartenances ethno-raciales des candidats à l'achat d'un logement et, moins souvent, aux candidats à la location, de même que les caractéristiques ethno-raciales des quartiers qu'ils envisagent, pour leur « conseiller » (*counceling*) ou « promouvoir » (*marketing*) des quartiers spécifiques. L'idée est d'orienter de manière simultanée des ménages blancs vers des quartiers déjà racialement intégrés pour éviter leur reségrégation, et des ménages noirs vers des quartiers à majorité blanche pour y susciter un mouvement de déségrégation. Ces pratiques utilisent le procédé du *steering* mis en oeuvre de façon illégale

[34] Walker v. City of Mesquite.

par des agences immobilières[35], mais à des fins opposées : le *steering* est illégal s'il consiste à orienter les candidats vers les quartiers où leur groupe ethno-racial est déjà sur-représenté et à ne pas leur donner d'information sur les autres quartiers ; il est ici utilisé dans un but d'intégration et se voit donc qualifié de *benign steering*. Tandis que le *benign steering* est constitutionnel, car il n'a qu'un caractère incitatif, les *benign quotas* sont eux considérés comme inconstitutionnels car ils possèdent une dimension coercitive (Harvard Law Review Association 1980).

Ces efforts conscients et délibérés de certaines localités pour équilibrer la composition ethno-raciale des quartiers reposent sur l'observation que les choix spontanés des ménages alimentent la ségrégation (Nyden et al. 1998 ; Orfield 2006). Les barrières de la discrimination ont en effet conduit les minorités à chercher des logements dans les quartiers de minorité ou en train de le devenir. Mais dès lors qu'un quartier est perçu comme ouvert aux minorités, il se trouve bientôt investi par celles-ci et les ménages blancs ont tendance à le fuir. Telle est du moins l'hypothèse, formulée de longue date, sur l'existence de « points de basculement » ou « seuils de tolérance » (*tipping points*) à partir desquels la proportion d'un groupe minoritaire entraînerait la fuite des membres du groupe majoritaire (Duncan, Duncan 1957 ; Grodzins 1957 ; Schelling 1972). Ces *tipping points* découragent les municipalités où les minorités sont peu présentes de s'ouvrir à elles. Celles qui sont prisées par les minorités ou qui souhaitent développer une véritable politique de *fair housing* sont confrontées à un dilemme, car mettre en avant leur caractère « ouvert » conduirait tôt ou tard à une reségrégation.

C'est pour lutter contre ce phénomène qu'un mouvement pour la « stabilisation des quartiers » avait vu le jour à la fin des années 60, dans le prolongement du mouvement des droits civiques (Saltman 1990). L'idée était d'aller plus loin la seule ouverture de quartiers blancs aux Noirs, car cette solution risquait d'être temporaire, si l'arrivée de Noirs était suivie d'une reségrégation. Pour contrer cet effet, des programmes de « préservation de l'intégration » ont donc été initiés. Au départ, certaines municipalités avaient envisagé des quotas d'accueil de minorités pour s'assurer que les Blancs resteraient majoritaires[36]. Mais cette idée a été vite abandonnée car elle sous-entendait que les Noirs n'étaient pas les

---

[35] Voir *supra* 1.1.1.

[36] Anthony Downs avait proposé d'instaurer de tels quotas, au début des années 70, mais souhaitait qu'ils soient définis par des critères économiques afin de surmonter les résistances politiques des banlieues blanches (Downs 1973).

bienvenus. C'est alors que différentes municipalités ont mis au point des programmes *race-conscious*, mais de nature seulement incitative, pour encourager les Blancs à s'installer dans des quartiers noirs et réciproquement.

Cleveland Heights et Shaker Heights dans l'Ohio, South Orange et Maplewood dans le New Jersey, Park Forest et Oak Park dans l'Illinois sont les expériences les plus connues. Leurs dispositifs s'appuient sur le travail d'organisations municipales ou associatives en direction des acteurs du logement, mais aussi des écoles ou des habitants des différents quartiers, afin de renforcer les échanges entre les différentes communautés et dédramatiser l'arrivée de résidents minoritaires (Keating 1994 ; McKenzie, Ruby 2002 ; Lauber 2008). Certains des outils mobilisés dans un souci d'équilibre ethno-racial sont racialement neutres, tandis que d'autres agissent explicitement sur cette dimension. Il s'agit par exemple de la collecte d'informations ethno-raciales sur le profil des quartiers et/ou des demandeurs de logement, ou l'attribution d'avantages financiers quand un individu acquiert un logement dans un quartier où son groupe est sous-représenté. Ce dernier mécanisme est le plus critiqué. Des organisations noires contestent l'hypothèse des *tipping points* qui induit l'idée qu'un quartier noir est moins désirable qu'un quartier blanc. Ils reprochent aussi les effets discriminatoires de ces pratiques qui favorisent de fait les acheteurs blancs dans des quartiers noirs. La probabilité que des Noirs achètent dans des quartiers blancs, souvent plus chers, est en effet plus faible en raison de leurs revenus plus limités. Des procès ont été engagés à partir des années 80, obligeant certaines collectivités à assouplir les aspects les plus litigieux de leurs dispositifs (Keating 1994). Moins radicales que l'imposition de quotas raciaux, et mieux acceptées par les tribunaux, ces pratiques volontaristes de « préservation de l'intégration » restent donc controversées et juridiquement fragiles.

1.2 Déconcentrer la pauvreté : égalisation, *gentrification* et dispersion

Dans un livre phare du début des années 70, Anthony Downs (1973) avait distingué trois voies possibles pour liquider les ghettos et déconcentrer la pauvreté. La première méthode, celle qui avait les faveurs de l'auteur, devait encourager les habitants des *inner cities* à déménager vers des banlieues alors presque entièrement dominées par les classes moyennes blanches. C'est cette stratégie dite de *dispersal* qui vient d'être décrite. Son succès est pour le moins mitigé en dépit de la profusion d'initiatives prises pour lui donner consistance pendant quarante ans. Les deux autres voies distinguées par Downs ne sont pas centrées sur la mobilité des minorités pauvres, mais consistent à agir directement à l'échelle des quartiers où elles se concentrent. L'une correspond aux prémisses de la politique de « développement communautaire » (*community development*) née, comme les politiques de dispersion, dans le creuset du mouvement d'émancipation des Noirs des années 60. Downs l'a qualifiée d'« enrichissement sans déménagement » (*enrichment without movement*), l'idée étant d'élever la condition des habitants *actuels* du ghetto pour former en son sein une classe moyenne qui deviendrait dominante et, surtout, ne déménagerait pas afin de préserver la mixité sociale. L'autre a émergé au cours des années 90. Elle vise à attirer des classes moyennes dans les *inner cities*. Cette formule de *gentrification* volontaire -« *recapturing the middle class* » dans les catégories de Downs- est désormais centrale dans les politiques urbaines, tout particulièrement dans la rénovation des quartiers d'habitat social où elle a trouvé un terrain de prédilection à la faveur du programme Hope VI. En retraçant sa genèse, nous verrons que son contenu explicitement ethno-racial est moins apparent encore que dans les stratégies d'intégration des minorités dans les quartiers blancs décrites précédemment.

1.2.1 L'égalisation « sur place » comme alternative et complément à la dispersion

Des commentateurs ont exprimé de sérieux doutes sur le potentiel de changement de la condition des minorités pauvres par les programmes de mobilité résidentielle. L'impact de ces démarches est sans doute infinitésimal en terme de déconcentration spatiale, l'ouverture progressive des quartiers blancs pouvant être plus sûrement imputée à la constitution de classes moyennes issues des minorités et à la réduction généralisée des stéréotypes ethno-raciaux dans la société américaine qu'à l'effet propre des politiques de déségrégation résidentielle centrées sur un principe de mobilité. Les doutes sur la stratégie de dissémination

des minorités pauvres portent aussi sur ce qu'il advient des habitants, infiniment plus nombreux, qui restent sur place dans les quartiers pauvres. Or, la dispersion peut aggraver leur situation en les privant de la ressource que constituent les familles les plus déterminées à s'en sortir (Goetz 2003a). C'est pourquoi certains commentateurs suggèrent que les programmes de mobilité intègrent un volet supplémentaire destiné à ceux qui « restent derrière » et pâtissent de l'affaiblissement de la mixité sociale déjà fragile dans les quartiers pauvres (Williams 2006).

Qu'advient-il de ces familles qui franchissent le pas et quittent leur quartier pour s'installer dans un quartier moins pauvre ? De nombreux travaux ont cherché à mesurer les effets du déménagement sur les « chances de vie », notamment dans le cadre des deux programmes les plus en vue que sont Gautreaux et Moving to Opportunity (voir *supra*). Publié à la fin des années 90, un bilan jugeait « *minces et contradictoires* » les conclusions de ces évaluations, car reposant davantage « *sur la foi sur que sur des preuves effectives* » (Galster, Zobel 1998). La méthode typique d'investigation consiste interroger un échantillon de familles, après leur déménagement, sur leur vécu dans leur nouvelle habitation comparé à la précédente. Grâce au recul que permet la mise en oeuvre du programme Gautreaux, étendue sur plusieurs décennies, les évaluateurs ont conduit des études longitudinales donnant à voir l'impact du programme à plusieurs années d'intervalle (Kaufman, Rosenbaum 1992 ; Rosenbaum, Rubinowitz 2000)[37]. Cette évaluation a suscité de nombreuses réserves concernant sa méthodologie et la possibilité d'en généraliser les résultats. Quelques unes de ces critiques ont été formulées par des chercheurs de l'Urban Institute dans un article consacré « l'héritage de

[37] Sans surprise, cette évaluation montre que les participants ont trouvé leur nouveau quartier suburbain moins dangereux que leur grand ensemble d'origine. De façon tout aussi peu surprenante, l'installation dans un quartier à majorité blanche s'est traduit par davantage de liens personnels inter-raciaux, mais pas par davantage de liens tout court que dans les autres quartiers. Le suivi d'une cohorte de familles plus ciblées a montré aussi que les enfants décrochaient moins à l'école, trouvaient plus facilement un emploi après le bac et avaient une propension plus grande à poursuivre des études supérieures. Au final, les mères de familles interrogées ont indiqué que l'emménagement dans un nouveau logement, la possibilité de vivre dans un environnement plus sûr et d'assurer une meilleure éducation à leurs enfants, avaient été les raisons décisives de leur participation. Si les écoles de banlieue ont davantage de ressources que celles des quartiers pauvres de Chicago, elles sont aussi plus exigeantes sur les résultats scolaires et une partie des enfants a éprouvé des difficultés pour suivre, certains ayant été placés dans des classes spécialisées. Mais le problèmes paraît s'être estompé après quelques années grâce à la faculté d'adaptation des enfants à leur nouvel environnement. Un aspect intéressant de cette évaluation est d'avoir comparé les effets du dispositif sur les familles ayant déménagé vers les banlieues résidentielles à majorité blanche et sur celles qui se sont établies dans des quartiers de minorités (moins pauvres que leur quartier d'origine) de la ville-centre. Sur 300 personnes interrogées, celles ayant déménagé en banlieue ont fait état d'un meilleur taux d'emploi que celles ayant déménagé vers d'autres quartiers noirs de la ville, mais les premiers n'ont pas accru leurs revenus par rapport aux seconds. A noter toutefois que les enfants qui avaient déménagé dans d'autres quartiers de la ville plutôt que dans les banlieues à majorité blanches ont obtenu des résultats scolaires très comparables et ont présenté un niveau sensiblement égal de difficultés comportementales.

Gautreaux » (Popkin et al. 2000). Les auteurs pointent un biais majeur lié à la constitution du panel, peu représentatif de la population ordinaire du logement social. Les participants au programme ont en effet été sélectionnées sur la base du volontariat, après avoir subi un filtrage sévère. Au demeurant, beaucoup n'étaient pas des résidents du logement social, mais des ménages inscrits sur la liste d'attente municipale. Et près de 80% des familles sélectionnées n'ont pas déménagé au final, faute d'avoir trouvé à se loger sur le marché privé ; celles qui y sont parvenues étaient probablement parmi les plus motivées. La méthodologie d'enquête est apparue tout aussi critiquable puisque les entretiens n'ont été conduits qu'après les déménagements, interdisant de comparer les situations. Popkin et al. concluent que « *tous les résultats sur les effets positifs du programme sont forcément gonflés* » et « *que ce serait une erreur de tenir cette recherche pour une preuve concluante des bénéfices potentiels des programmes de dispersion pour les habitants très défavorisés du logement social* »[38].

Le programme fédéral Moving to Opportunity a été conçu précisément pour corriger, autant que possible, les biais de sélection du programme Gautreaux. Mais les participants restaient volontaires, ce qui interdisait là aussi une généralisation des résultats. Pour distinguer les effets de l'environnement de ceux que l'on peut imputer aux dispositions des personnes, une répartition, aléatoire cette fois, des 4 610 familles sélectionnées a été faite entre deux groupes bénéficiant d'incitations plus ou moins contraignantes à déménager vers des quartiers non pauvres, tandis qu'un troisième groupe ne se voyait donné aucune aide pour déménager (voir *supra* 1.2). L'agence fédérale supervisant MTO a retenu sept équipes d'évaluateurs pour suivre ces trois groupes dans les cinq villes retenues pour la mise en oeuvre du programme. Après sept ans d'observation longitudinale sur 90% du panel original, un ouvrage paru en 2003 en a présenté les principaux résultats concernant l'emploi, le revenu, l'éducation, la santé et la qualité de la vie sociale des participants (Goering, Feins 2003 ; voir aussi Orr 2003). Comme il était attendu, le premier groupe a amélioré ses conditions de logement et la qualité de son environnement. Un progrès général a été constaté sur la santé des participants. Un impact a aussi été relevé sur le niveau d'éducation des enfants, bien que variable selon les classes d'âges et les sites d'enquête. Les résultats étaient plus contrastés s'agissant du risque de délinquance juvénile, les filles semblant changer plus facilement de comportement que les garçons. Enfin, aucun effet significatif n'a été relevé sur l'emploi et les revenus des adultes.

---

[38] Pour une critique convergente voir Briggs (1998) ; Goetz (2003a).

Comme pour Gautreaux, différents biais méthodologiques ont affecté l'évaluation de Moving to Opportunity, à commencer par le caractère non représentatif du panel étudié. Ces difficultés ont été reconnues par les évaluateurs qui sont restés prudents quant à l'extrapolation des résultats (Goering et al. 2002 ; voir aussi Briggs, Jacobs 2002).

D'autres chercheurs ont cherché à vérifier l'une des hypothèses centrales de la stratégie de dispersion : l'effet intégrateur des interactions sociales qui se nouent entre des familles appartenant aux minorités pauvres relogées et les habitants de leur nouvel environnement. L'une des études les plus connues est celle qu'a conduite X. S. Briggs dans la ville de Yonkers, dans la banlieue de New York[39], où des ménages issus de logements sociaux très dégradés ont été regroupés au sein de petites unités de logements sociaux dispatchées dans des quartiers de classe moyenne à majorité blanche de la ville. Briggs a comparé l'intensité de leurs relations sociales avec un groupe-témoin resté dans les quartiers d'origine. Il en ressort que les liens établis par les nouveaux arrivants sont restés confinés aux autres habitants du logement social ; en particulier, les enfants résidant dans ces petites unités de logements sociaux ont noué des liens entre eux, mais sans en créer de nouveaux avec les autres enfants du quartier (Briggs 1998). Dans le même registre, une étude concernant la banlieue de Washington DC a regardé si le relogement créait de nouveaux réseaux sociaux susceptibles d'élargir les opportunités d'emploi des ménages ayant déménagé. Elle concluait que la plus-value du déménagement était insignifiante sous cet angle (Kleit 2001). Ces résultats paraissent contradictoires avec ceux de l'équipe de J. E. Rosenbaum qui a travaillé sur le programme Gautreaux et qui fait état des déclarations de certains participants indiquant avoir trouvé une motivation auprès de leurs nouveaux voisins pour chercher du travail et faire garder leurs enfants (Rosenbaum 1995 ; Rosenbaum, DeLuca 2000). Mais comme il a été dit, la méthodologie utilisée pour ces enquêtes est vivement critiquée par d'autres chercheurs.

Mais les plus réticents face à la stratégie de dispersion sont les intellectuels, politiciens et militants de la cause des Noirs qui regardent d'un œil défavorable ces actions qui risquent d'entamer la force politique, économique et culturelle que procure leur concentration dans les villes-centres (Adams 1996). Ce courant prône au contraire le *black empowerment* et, dans sa fraction la plus radicale, une forme de séparatisme culturel, politique, voire spatial comme cela s'est vu dans les tentatives de constituer des entités municipales autonomes (Goel et al. 1988). La légitimité même de l'objectif d'intégration raciale dans les espaces suburbains se

[39] Il s'agit aussi de l'un de nos sites d'enquête (voir *infra* 1.3).

trouve alors contestée car elle induirait l'idée que dans une société libérée de la discrimination, les minorités choisiraient forcément de vivre dispersées parmi les Blancs, ces derniers ayant vocation à rester majoritaires en tout point du territoire ; cette conception ne serait autre que celle des Blancs eux-mêmes, pour qui le voisinage avec les minorités est acceptable à condition seulement qu'elles restent en petit nombre (Tein 1992). Dans cette perspective, la formation de quartiers de banlieues noirs ne serait plus le simple produit du désir des Blancs de s'éloigner des Noirs, mais procéderait du choix conscient de ces derniers de ne pas s'intégrer sur le plan résidentiel (Patillo 2005). Un choix que le Fair Housing Act devrait garantir au même titre qu'il garantit la liberté de pouvoir déménager dans des quartiers non noirs (Forman 1971 ; Adams 1996 ; Larkin 2007).

Les stratégies d'intégration raciale fondées sur une logique de dispersion résidentielle souffrent également du manque de cohésion entre groupes de pression (*advocacy groups*) de la société civile intervenant dans le domaine du logement (Sidney 2005). Les procès intentés au titre du Fair Housing Act ont souvent été initiés par des juristes relativement déconnectés du mouvement des droits civiques, lequel n'a pas fait de la déségrégation résidentielle une dimension prioritaire de son action, à l'inverse de l'emploi, de l'enseignement supérieur ou des droits politiques (Roisman 2007). Ceux qui oeuvrent pour la promotion du logement abordable estiment qu'il y a des besoins primordiaux à satisfaire avant toute considération sur la distribution spatiale de ces logements ; ils raisonnent généralement en termes d'inégalités socio-économiques face au logement avant de penser à une finalité de mixité ethno-raciale[40]. Comme le semble le regretter un militant du *fair housing*, « *ils veulent le logement social tout de suite et sur place* ». L'agence fédérale en charge du logement soutient d'ailleurs cette logique, un représentant du HUD nous déclarant que « *dans le débat entre logement abordable et déségrégation, nous faisons prévaloir la première dimension* ».

Certains auteurs vont jusqu'à considérer que les politiques visant la production d'une offre nouvelle de logements abordables à l'échelle des quartiers de minorités pauvres, tout en y améliorant les conditions de vie, découlent de la logique anti-discriminatoire du Fair Housing Act (Calmore 1993 ; voir aussi Julian, Daniel 1989 ; McGee 1991 ; Tein 1992). L'égalité spatiale (*spatial equality*) qu'ils préconisent trouve un terrain d'application très propice dans le logement social, où de nombreuses enquêtes ont mis en évidence les multiples inégalités de traitement subies par leurs habitants dans les programmes de logements où se concentrent les

[40] Voir *supra* 1.1.2.

minorités ; par contraste, les programmes construits dans les quartiers blancs et recevant les mêmes aides fédérales sont souvent de qualité très supérieure en termes de localisation, de maintenance, de services et d'aménités (Adams 1996).

Selon ces mêmes auteurs, ces inégalités violent certaines dispositions du Fair Housing Act sur lesquelles il conviendrait de s'appuyer pour remédier « sur place » (*in-place remedy*) aux discriminations présentes ou passées dans le logement. Telle est la lecture du Fair Housing Act avancée par deux jugements importants, rendus dans les années 80 par des cours du Texas dans les affaires Young v. Pierce et Walker v. HUD. Dans l'affaire Young qui concernait plusieurs dizaines de municipalités regroupées dans différents comtés de l'Est du Texas, les plaignants ont obtenu que le HUD soumette « *un projet pour financer et mettre en œuvre des actions et des améliorations destinées à égaliser les conditions entre les grands ensembles à majorité noire et les quartiers où ils sont localisés et les conditions dans lesquelles réside la majorité des locataires blancs recevant l'assistance du HUD* » (c'est-à-dire le plus souvent des résidences pour personnes âgées). Au-delà des seules prestations relatives aux logements sociaux, les juges ont demandé au HUD d'utiliser ses ressources allouées aux villes en vue « *d'éliminer les disparités dans la délivrance des services municipaux* ». La même démarche a été appliquée dans l'affaire Walker, le HUD et l'autorité du logement de Dallas se voyant demander de résoudre des problèmes tels que la concentration de la criminalité, de la pauvreté, l'insuffisance des commerces et les déficiences des écoles publiques situées à proximité des grands ensembles.

Ces deux décisions ont inspiré une douzaine d'« accords amiables » (*consent decrees*) passés avec le HUD et les autorités locales, au cours des années 90, pour résoudre des cas similaires dans une dizaine de villes[41]. Tout comme dans les efficaces Young et Walker, les mesures d'égalisation se sont toutefois inscrites dans un ensemble plus large de remèdes anti-discriminatoires articulant une intervention globale (incluant souvent des démolitions) à l'échelle des ensembles de logements sociaux ségrégués et d'autres interventions menées à l'échelle des agglomérations (reconstruction de petites unités disséminées de logements sociaux à une large échelle ; distribution de *Section 8 vouchers* et aide à la mobilité) (Popkin et al. 2003). Il n'est donc pas question, dans l'esprit des juges, d'opposer l'égalité sur place et l'égalité par la mobilité, mais d'ouvrir la gamme des choix : rester dans un quartier historiquement ségrégué ne devrait pas être pénalisant, mais l'on doit aussi pouvoir en sortir.

---

[41] Voir *supra* 1.1.5.

Aussi importantes qu'elles soient dans une perspective d'élargissement des remèdes anti-discriminatoires, il ne faut pas surestimer la portée de ces décisions qui ne concernent qu'une douzaine d'autorités locales du logement. De façon générale, faute de dotations suffisantes du pouvoir fédéral, ces autorités locales ont une capacité limitée pour développer des actions tendant à égaliser les conditions de vie. Le succès de telles démarches est donc tributaire de la volonté politique et de l'engagement financier des gouvernements locaux (Korman 2005), en même temps que de leur capacité à opérer des péréquations entre territoires, dans un contexte où les banlieues de classes moyennes noires situées à proximité dans villes-centres sont les principales contributrices aux charges liées à la gestion des ghettos de pauvres localisés au cœur des villes (Patillo 2005 ; Larkin 2007).

1.2.2 La prohibition des quotas « plafonds »

Si certains pensent qu'elle peut contribuer, à terme, à affaiblir les stéréotypes raciaux en réduisant la corrélation entre race et pauvreté (voir par exemple Adams 1996), la stratégie d'égalisation des conditions de vie urbaine ne produit pas en elle-même de conséquence directe sur le niveau d'intégration raciale des quartiers que l'on s'efforce de remettre à niveau. C'est pourquoi les décisions judiciaires sus-mentionnées des années 80 et 90 ont condamné les discriminations institutionnelles dans le logement social ont couplé des mesures d'égalisation avec des mesures de déségrégation. Dans cet esprit, les tribunaux ont non seulement demandé au HUD et aux autorités locales du logement de reconsidérer la localisation des futurs logements sociaux, mais aussi de mettre fin aux pratiques consistant à attribuer ces logements en fonction de l'appartenance ethno-raciale des demandeurs. Un véritable système dual du logement social avait été mis sur pied dans les villes concernées par ces procès et, surtout, entre les villes-centres et les communes de banlieue, les logements familiaux étant le plus souvent attribués aux minorités et les logements pour personnes âgées aux Blancs. Et comme les minorités sont sur-représentées dans les listes d'attente pour les logements familiaux des villes-centres, faciliter la déségrégation par des allocations logement (ou *vouchers*) permettant de se loger sur le parc privé a été jugé plus approprié qu'une hypothétique attribution de logements familiaux à des ménages blancs.

Dans quelques cas, cependant, là où la composition ethno-raciale du parc et des listes d'attente était diversifiée, les mesures de déségrégation ont porté sur la composition interne au parc social. L'idée était d'inciter les ménages blancs et issus de groupes minoritaires à se (re)loger dans les segments du parc où leur groupe était sous-représenté en vue d'un plus grand brassage. L'évaluation de ces mesures a montré que la réticence à accepter des

« emménagements déségrégatifs » (*desegregative moves*) était aussi forte des deux côtés. Les deux groupes ont généralement refusé les propositions de relogement là où leur groupe était minoritaire ou absent, faisant dire aux évaluateurs de ces *consent decrees* que même dans des circonstances très favorables, la déségrégation restait une entreprise des plus ardues (Popkin et al. 2003).

Par le passé, certaines municipalités ou organismes de logement social avaient tenté de modifier la composition ethno-raciale de leur parc par la voie plus autoritaire des quotas. Partant de la louable intention de préserver ou renforcer l'intégration raciale, cette démarche revenait en pratique à établir des seuils maximum d'accès des minorités au logements sociaux puisque la demande de ces groupes excède largement celle des Blancs. Ces « quotas plafonds » (*ceiling quotas*) ont été le plus souvent condamnés par les tribunaux, même si une décision de la Cour fédérale du Second circuit les avait validés, en 1973, dans l'affaire Otero v. New York City Housing Authority. Dans ce cas d'espèce, l'agence du logement de la ville de New York refusait de donner la priorité aux ménages noirs à reloger à la suite d'une opération de rénovation urbaine, préférant réserver la moitié des logements reconstruits à des ménages blancs extérieurs, afin de prévenir la reségrégation du quartier. La Cour fédérale a reconnu le bien fondé de ce quota, tout en admettant qu'il soit préjudiciable, à court terme, aux opportunités de logement des minorités. Elle a considéré qu'une telle discrimination était justifiée au nom de la valeur supérieure de l'intégration, car « *renforcer ou maintenir le modèle de ségrégation raciale dans le logement simplement parce que les groupes minoritaires en tireront un bénéfice immédiat rendrait ces personnes, peut-être à leur insu, complices de la ghettoïsation de nos centres urbains* »[42].

Tout en acceptant l'institution de quotas plafonds, ce jugement demandait qu'ils ne soient utilisés qu'en dernier ressort et à condition que le bailleur apporte la preuve que la concentration de ménages non-blancs aurait pour effets de faire fuir les Blancs en vertu d'un « effet de seuil » (*tipping effect*)[43]. C'est en référence à l'affaire Otero que d'autres juges locaux (par exemple, dans l'affaire Jaimes v. Lucas Metropolitan Housing Authority, en 1987) n'ont rejeté les quotas plafonds que parce qu'ils n'étaient pas établis en référence à des études empiriques démontrant l'existence de cet effet de seuil au-delà duquel l'équilibre

[42] Jugement cité par Laplace 1988.
[43] Voir *supra* 1.1.5.

ethno-racial serait compromis (Orfield 2005)[44]. Otero est donc la seule décision judiciaire à avoir entériné ces quotas. D'autres cours fédérales appelées à se prononcer sur des affaires semblables (la Cour suprême ayant refusé de se prononcer) les ont jugés inconstitutionnels en toutes circonstances, au nom de la supériorité de la norme anti-discriminatoire qui garantit la liberté de choix sur la norme d'intégration, laquelle est seulement implicite dans le Fair Housing Act. La Cour du Second circuit fédéral, celle-là même qui s'était prononcée dans Otero, s'est ainsi déjugée en 1988 dans la décision United States v. Starrett City[45].

Cette position n'a pas invalidé toute politique *race-conscious*, la Cour suggérant que les quotas d'*accès* étaient légaux dans le cadre du Fair Housing Act contrairement aux quotas *plafonds* (voir Laplace 1989 ; Potter 1990). Elle indiquait aussi que « *l'utilisation d'un quotas plafond racial et rigide, d'une durée indéfinie pour maintenir un niveau fixe d'intégration* » ne devait pas aboutir à « *restreindre l'accès des minorités à des logements locatifs rares et attractifs* ». La Cour précisait que son « *intention (n'était) pas de dire que la prise en compte de la race est toujours inappropriée* », soulignant que « *les mesures destinées à augmenter ou assurer la participation des minorités, tels que les quotas d'accès, ont généralement été autorisés alors que les programmes destinés à préserver l'intégration en limitant la participation des minorités, tels que les quotas plafonds, sont d'une validité douteuse* ». Les (rares) quotas adoptés en matière d'emploi ou d'éducation s'efforcent en effet de lutter contre les discriminations en améliorant les opportunités d'accès de certains groupes à des biens dont ils sont ou ont été historiquement privés, alors que les quotas plafonds limitent les opportunités résidentielles des minorités et créent une discrimination[46].

---

[44] La détermination d'un éventuel effet de seuil est une entreprise très délicate et les sciences sociales ne sont pas parvenues à fixer un seuil valable en toutes circonstances. Le phénomène de *white flight* renvoie à un cas de figure bien spécifique et historiquement attesté, celui qui trace la sortie de la ville-centre pour une installation en banlieue (Goering 1978). Mais la quantification de ce type de phénomènes est très problématique et elle tient pour acquis que le facteur racial est la variable déterminante des choix résidentiels, alors que d'autres facteurs liés au quartier lui-même, et non au profil ethno-racial de ses habitants, peuvent entrer en jeu (Taub et al. 1984). I. Ellen soutient par exemple que la variable centrale de l'évitement n'est pas le pourcentage absolu de groupes ethno-raciaux dans un quartier mais l'intensité et la rapidité des changements qui l'affectent et ses conséquences négatives sur la qualité des écoles, la sécurité, les valeurs immobilières, etc. (Ellen 2000).

[45] En l'occurrence, l'organisme privé en charge du plus grand ensemble de logements sociaux du pays, localisé à Brooklyn, avait institué un plafond de 30% de minorités pour préserver son caractère intégré. Mais les défenseurs des droits des minorités se sont trouvés embarrassés car c'est le ministère de la Justice, sous la présidence Reagan, qui, avait attaqué l'arrangement trouvé quelques années plus tôt entre les parties en litige, au nom de la défense du principe de *color-blindness*. Or, cet accord prévoyait que les plafonds d'accueil des minorités seraient progressivement relevés et que d'autres projets immobiliers de la ville de New York seraient davantage ouverts, en contrepartie, aux minorités (voir Laplace 1989 ; Daye 2000).

[46] Une même position avait été adoptée dans Burney v. Housing Authority of the County of Beaver (1982).

1.2.3 Discriminer par les revenus : la vogue du mixed-income housing et ses présupposés

Etant données l'efficacité très réduite des incitations au rééquilibrage de la composition ethno-raciale du parc social fondées sur des déménagements volontaires et la prohibition du dosage des groupes ethno-raciaux par voie de quotas, la diversification du peuplement par la mixité des catégories de *revenus* est devenue le thème dominant des dix ou quinze dernières années. L'enjeu de la mixité des revenus est de sortir le logement social de son statut de logement de « dernier choix » (*last resort*) en y attirant et en répartissant de façon plus harmonieuse les ménages moins pauvres que la moyenne et professionnellement mieux intégrés. Comme le dit un ancien responsable du HUD, « *il n'y a pas de loi interdisant de discriminer sur le plan économique. Les groupes économiques ne sont pas des classes protégées par les lois anti-discrimination.* »

La politique menée depuis les années 40 jusqu'à la fin des années 80, qui consistait à réserver l'entrée dans le parc social aux plus démunis (sans-abri, chômeurs de longue durée…) et à en faire sortir les ménages dépassant les plafonds de ressources, a finie par être regardée comme une funeste erreur. Le relèvement des plafonds de ressources a d'abord été tenté sur un mode expérimental avec le Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act de 1990 qui autorisait quatre autorités locales du logement à s'engager dans la voie du « *mixed-income housing* » en s'affranchissant partiellement des critères fédéraux d'attribution, appelés *federal preferences*. Différents programmes de logements ont ainsi été sélectionnés pour être rénovés et attribués pour moitié à des ménages certes pauvres, mais non très pauvres. L'expérience a commencé à se voir généralisée dans l'ensemble des sites en rénovation urbaine dans le cadre du programme Hope VI (cf. *infra*). Puis le principe de mixité des revenus a été rapidement institutionnalisé par une grande loi de 1998 réformant le logement social : le Quality Housing and Work Reform Act. Depuis lors, chaque autorité locale du logement doit soumettre au HUD un plan annuel de déconcentration de la pauvreté et promouvoir la mixité des revenus : la part de ménages très pauvres, définis par un revenu inférieur à 30% du revenu médian de l'agglomération, est désormais limitée à 40% des nouvelles attributions, les 60% restant pouvant gagner jusqu'à 80% de ce revenu médian (Khadduri 2001).

Pour assurer un meilleur brassage, le législateur a aussi exigé des autorités du logement qu'elles « *amènent des locataires à revenus plus élevés dans les programmes de logements les plus pauvres et des locataires à faibles revenus dans les programmes de logements à revenus plus élevés* ». En application de cette disposition, le HUD a édicté une « règle de déconcentration » (*deconcentration rule*) s'appliquant aux nouveaux entrants ainsi qu'aux

mutations internes au parc de chaque collectivité locale (avec différentes exceptions selon les caractéristiques des programmes de logement). Dans ce cadre, les autorités locales du logement ont la faculté, entre autres choses, de mener des politiques de loyers incitatives, d'accorder la préférences aux ménages pourvus d'un emploi ou de ne pas respecter l'ordre des listes d'attente pour aller pêcher un candidat aux revenus plus élevés (Solomon 2005).

Cette règle de déconcentration doit être conforme aux principes de non-discrimination. C'est pourquoi le HUD peut décider de suspendre ses financements aux bailleurs sociaux dont le plan annuel de déconcentration ne prévoit pas de mesures pour « *réduire la concentration raciale et par origines nationales* » ou s'il perpétue ou crée de nouvelles formes de ségrégation. Mais aucune connexion n'est officiellement établie entre les exigences de la lutte contre les discriminations et celle de la déconcentration de la pauvreté, la réglementation précisant que ces dispositions sont indépendantes. Surtout, en regard des détails qui accompagnent la règle de déconcentration de la *pauvreté*, l'objectif de déségrégation *raciale* est affirmé dans des termes qui restent très généraux (Pindell 2003). Certains commentateurs n'en considèrent pas moins que la déségrégation raciale est un objectif implicite de la mixité des revenus. L'exposé des motifs de la règle de déconcentration souligne ainsi le rôle historique de la discrimination raciale dans la localisation des logements sociaux et énonce l'objectif « *de réduire de manière significative les niveaux élevés de ségrégation raciale et de concentration de la pauvreté qui ont pendant trop longtemps caractérisé le logement social dans beaucoup de quartiers* ». Le même texte fait également référence à la lutte pour les droits civiques, affirmant que la déconcentration concrétise les idéaux de Martin Luther King. Aussi est-il tentant de regarder le revenu comme un équivalent (*proxy*) de la race dans la règle de déconcentration. Mais des observateurs doutent de la pertinence de cette équation, en raison notamment de l'absence d'une composante d'agglomération dans la stratégie de déconcentration, alors même que l'occupation actuelle et les listes d'attente du parc social de nombreuses villes-centres sont très homogènes au plan racial et interdisent toute redistribution des populations sous cet angle (Tegeler 2005). Même rabattue sur un simple objectif de mixité économique, cette stratégie aurait peu de chance de réussir, là aussi à cause de l'homogénéité des revenus chez les locataires comme chez les demandeurs d'un logement social, sans compter le défaut d'attractivité pour des ménages extérieurs et plus fortunés de beaucoup de quartiers où sont localisés ces logements (Hendrickson 2002).

La mixité *socio-économique* est une vogue qui excède aux États-Unis les seuls logements sociaux existants. Modalité fréquente du zonage d'inclusion ou des remèdes judiciaires à la ségrégation raciale, de nombreux programmes locaux l'encouragent dans des villes et des quartiers favorisés (Houk et al. 2007), sans doute parce que ces *mixed-income developments* sont mieux acceptés politiquement que les logements réservés aux seuls pauvres (Smith 2002a). En pratique, la notion de « logement mixte » recouvre une grande variété de situations, selon la proportion de logements réservés aux ménages à revenus faibles ou modérés (souvent 20% de logements pour les bas revenus dans les programmes privés), selon que les diverses catégories de revenus sont mélangés au sein de chaque immeuble, et parfois de chaque étage, ou sont maintenus physiquement séparés ; certains programmes ne font aucune différence de taille ou de qualité des logements selon le prix payé par l'occupant tandis que d'autres établissent une telle hiérarchie ; enfin, des programmes combinent logements en accession et logements locatifs, d'autres non (Schwartz, Tajbakhsh 1997)

La mixité économique est aussi une dimension centrale du courant aujourd'hui dominant de l'urbanisme américain qu'est le New Urbanism. Selon ses préceptes, les quartiers doivent été pensés pour diversifier les groupes sociaux, dont on escompte des interactions quotidiennes grâce à la redéfinition des espaces, à la mixité des usages et des types de logement, le tout dans un souci de sécurité et de durabilité, avec une prédilection pour les densités faibles et la maison individuelle (Newman 1996 ; Bohl 2000). Ce « nouvel » urbanisme active en réalité des images biens nostalgiques, celle des vieux quartiers urbains aux relations sociales très denses, donnant le sentiment d'une communauté soudée et harmonieuse. Mais ses praticiens cherchent à étendre ses principes au-delà des enclaves résidentielles destinées aux classes moyennes et supérieures. Le HUD a ainsi demandé aux projets Hope VI de s'inspirer du New Urbanism pour concevoir la rénovation des quartiers d'habitat social.

Pour l'essentiel, les initiatives soutenues par le gouvernement fédéral en matière de mixité des logements s'appliquent au logement social, les autres initiatives étant du ressort des collectivités locales, de promoteurs privés ou d'associations. Le logement social est devenu le terrain de prédilection de la mixité *de* l'habitat et *dans* l'habitat notamment à cause de l'observation de pathologies sociales associées à la concentration spatiale des pauvres. Créer les conditions d'une mixité sociale dans les quartiers déshérités permettrait à leurs habitants « déstructurés » de s'identifier aux habitants « intégrés », pour leur emprunter leurs normes et comportements au regard de l'emploi, de la réussite scolaire, de l'entretien de leur logement ou du respect d'autrui.

L'étude des « effets de quartier » (*neighbourhood effects*) constitue l'arrière-plan scientifique de cette stratégie. Si la mise en évidence des effets de la concentration des pauvres sur leurs conduites et valeurs est une pratique très ancienne de la sociologie américaine[47], le débat sur l'hypothèse d'une culture spécifique des habitants du ghetto a connu un nouvel essor, à la fin des années 80, dans le contexte d'apparition d'une « nouvelle pauvreté urbaine » et d'émergence d'une *underclass* qui se singulariserait par le refus des normes sociales dominantes, la banalisation de la déviance et de la dépendance aux aides sociales comme modes de vie ordinaires, ou une sexualité très précoce. Le sociologue américain W. J. Wilson (1987, 1996) théorisera le phénomène, faisant l'hypothèse que ces phénomènes ont pour cause centrale la disparition de modèles d'identification positifs (*role models*) dans ces quartiers, consécutive au départ de ce « *coussin protecteur* » que représentaient les familles « structurantes ». Après la sortie de son livre, différents travaux américains ont abouti à des conclusions similaires (Crane 1991 ; Jencks, Peterson 1991 ; Ellen, Turner 1997), sans être dépourvus de faiblesses méthodologiques[48].

---

[47] La question était au cœur des premières enquêtes sociales (*social surveys*) de la fin du XIXème siècle menées par des « réformateurs » qui cherchaient à démontrer l'impact délétère, moral comme physique, de la promiscuité des pauvres dans les faubourgs et taudis des villes. Au début du XXème siècle, l'impact de l'environnement sur le comportement individuel constituera l'un des thèmes de prédilection des sociologues de l'école de Chicago qui mirent en avant le concept de « désorganisation sociale » pour expliquer les dysfonctionnements des quartiers ethniques (Grafmeyer, Joseph 1990). Des sociologues et anthropologues contesteront cette thèse, pour relativiser au contraire les phénomènes de déviances et souligner la force des solidarités dans les quartiers pauvres (Bakke 1940 ; Whyte 1943). Cette double lecture parcourt l'histoire de la sociologie urbaine américaine. Cependant, il a été difficile de regarder dès l'origine le ghetto noir comme producteur de dynamiques positives comme pouvaient l'être les quartiers ethniques du début du siècle dernier. En plus de toutes les difficultés qu'ils partageaient avec les immigrants d'origine européenne, les Noirs subissaient la ségrégation raciale. Dès la fin des années 30, l'intensité exceptionnelle des pathologies sanitaires et sociales des ghettos noirs avait été décrite par H. R. Cayton et S. C. Drake (1945) dans leur célèbre fresque du quartier de Bronzeville à Chicago. A partir de ce travail séminal, l'étude des ghettos noirs a connu un renouveau dans les années 60, pour souligner cette fois la dynamique d'auto-perpétuation du ghetto (Clark 1965), sur fond d'instabilité chronique des familles noires (Moynihan 1965). C'est aussi la période où est avancée l'hypothèse d'une « culture de la pauvreté » (Lewis 1968) et où des recherches ethnographiques s'efforcent de mettre à jour d'éventuelles valeurs et normes de comportement spécifiques des habitants des ghettos noirs (Liebow 1967 ; Rainwater 1970 ; Hannerz 1970). Pour une synthèse en français de cette littérature, voir Kirszbaum (1997).

[48] Des faiblesses chroniques affectent les études cherchant à mettre en évidence les effets de la concentration de la pauvreté sur les conduites et valeurs individuelles. La plus importante est l'erreur écologique (*ecological fallacy*) qui consiste à inférer des propriétés ou des comportements individuels à partir de données agrégées par unité spatiale (Rhein 1994). M. Marpsat (1999) a décrit ce problème (appelé aussi « effet de contexte »), dont elle rappelle qu'il a été identifié de longue date aux États-Unis (Robinson 1950). Contourner l'effet de contexte suppose notamment de distinguer les facteurs individuels et collectifs, et de distinguer l'effet du quartier de l'effet de la famille ou d'autres groupes intermédiaires situés entre l'individu et le quartier : la classe, le réseau de connaissances, la famille... Et plus sont intégrées les variables familiales, plus l'effet de quartier disparaît (Plotnik, Hoffman 1996), ce qui suggère un effet résiduel de ce dernier assez faible par rapport à l'effet familial (Ellen, Turner 1997).

Des chercheurs américains ont créé des méthodes de modélisation permettant de mesurer des effets « *toutes choses égales par ailleurs* ». Ils ont procédé à ces analyses dites multivariées, notamment sur des échantillons de

Associée à la problématique de l'isolement social, une multitude de travaux américains ont étudié de façon plus spécifique -et plus probante- la question des réseaux sociaux, ou du « capital social » (*social capital*), mobilisable dans les quartiers pauvres pour assurer la promotion sociale des individus. Le concept de capital social a suscité une littérature considérable dans sa dimension collective et civique (Putnam 1995), mais il a servi aussi à analyser les interactions sociales à l'échelle micro des individus, tout particulièrement en ce qu'elles donnent accès aux informations sur les opportunités d'emplois. L'insuffisance de leurs réseaux sociaux personnels jouerait ainsi un rôle déterminant dans la marginalisation des habitants des quartiers pauvres sur le marché de l'emploi (Ihlanfeldt 1996 ; Tigges et al. 1998 ; Reingold 1999), d'autant que ces quartiers seraient de plus en plus coupés des zones d'emplois peu qualifiés en raison du phénomène de *spatial mismatch*[49]. Parmi les travaux les plus connus figurent ceux de M. Granovetter insistant sur l'importance des « *liens faibles* » (*weak ties*), ceux que l'on noue avec de simples connaissance et qui donnent accès aux informations et opportunités essentielles pour accéder à l'emploi et engager des parcours de mobilité sociale ascendante. Selon cet auteur, les pauvres s'appuieraient plus que les autres groupes sur les « *liens forts* » (*strong ties*) que procure l'entourage immédiat, au risque de s'enfermer dans des réseaux relationnels qui les coupent du monde extérieur et contribuent à l'auto-perpétuation de la pauvreté (Granovetter 1973, 1983, 1995). Dans le même sens, X. S. Briggs (1998) a proposé de distinguer entre le capital social provenant des proches qui donnent un coup de main ponctuels pour faire face à l'urgence (*bonding social capital*), et le capital social développé avec un cercle de relations plus étendu, donnant accès à des

---

jeunes ou de jeunes adultes. Ces études font ressortir des corrélations positives fortes entre diverses mesures du statut socio-économique des quartiers et des conduites déviantes, une fois contrôlées les caractéristiques familiales. Mais il reste difficile de séparer les caractéristiques individuelles des effets propres du milieu, puisque les premières peuvent résulter d'effets cumulés de l'environnement (Buck 2001). Un problème corrélatif porte sur l'absence de variables relatives aux caractéristiques physiques et institutionnelles du territoire dans la plupart des études sur les effets du quartier. Parce que les conditions physiques et institutionnelles sont souvent corrélées à la concentration de pauvreté, leurs effets sont indirectement pris en compte, mais le danger est de masquer des facteurs pouvant s'avérer décisifs en se focalisant sur les seules variables de composition de la population (Lupton 2003). Une dernière difficulté de taille renvoie à la détermination de l'échelle spatiale à laquelle les effets de l'environnement ont une influence (Overman 2002). Il a souvent été remarqué que les changements technologiques et la mobilité urbaine croissante rendaient les habitants d'aujourd'hui moins captifs de leur quartier que ceux d'hier pour créer des liens personnels, et ce quel que soit leur statut socio-économique (Bridge 2002). Or, la plupart des études ne s'intéressent qu'aux effets « internes » des quartiers faisant comme s'il n'existait pas d'interactions entre différents territoires, de sorte que des quartiers aux mêmes caractéristiques, mais dont l'environnement est dissemblable, seront considérés comme équivalents (Dietz 2002).

[49] Cette hypothèse du *spatial mismatch* -ou « discordance spatiale »- a été avancée par l'économiste J. Kain (1968) dans un article passé à la postérité. Il montrait le décalage croissant entre la localisation résidentielle des minorités pauvres et celle des zones pourvoyeuses d'emplois peu qualifiés. La vérification de cette hypothèse a donné lieu à un nombre considérable d'études empiriques qui l'ont confirmée ou atténuée selon les cas (voir par exemple Ellwood 1986 ; Ihlanfeldt 1994).

ressources extérieures plus propices à la mobilité sociale (*bridging social capital*). Dans cette perspective, la mixité sociale permettrait aux pauvres de construire les liens faibles qui leur font défaut, grâce aux contacts noués avec les membres d'autres groupes sociaux (pour une présentation de ces arguments, voir Joseph et al. 2007).

1.2.4 Hope VI : un programme de gentrification color-blind

L'émulation des riches sur les pauvres (ou des moins pauvres sur les plus pauvres) est une idée ancienne (Sarkissian 1976), mais son actualisation par W. J. Wilson a donc fourni la base conceptuelle des politiques de déconcentration de la pauvreté engagées dans les quartiers d'habitat social américains à partir des années 90. Précédée de celui de Wilson sur les « vrais défavorisés » de l'Amérique (1987), la publication simultanée, en 1991, de deux ouvrages très médiatisés d'A. Kotlowitz et N. Lemann a précipité le choix d'une nouvelle politique fédérale, sans doute la plus drastique depuis la rénovation urbaine des années 50. Si leurs descriptions sont loin d'être représentatives de la situation d'ensemble du parc social américain[50], ces deux livres très médiatisés peignaient un tableau saisissant du désastre social qu'étaient les *projects* de la ville de Chicago, ces grands ensembles massifs et hideux, infestés par les gangs et le trafic de drogue (Kotlowitz 1991 ; Lemann 1991).

Le terrain politique avait été préparé par une Commission bi-partisane sur « les logements sociaux en situation de misère extrême »[51]. Créée par le Congrès, en 1989, elle avait pour mission d'établir un diagnostic et proposer des solutions. Remis en 1992, son rapport indiquait que 80% des résidents du logement social avaient un revenu inférieur au seuil officiel de la pauvreté et que cette proportion s'était notablement accrue dans la décennie précédente ; rappelant la façon dont ces habitants étaient livrés à eux-mêmes, abandonnés y compris par les institutions en charge des plus démunis, elle suggérait que la fraction du parc cumulant les problèmes les plus aigus (estimée à 86 000 unités de logements) fasse l'objet d'un traitement approfondi et global. En réponse à ces recommandations, le Congrès à direction démocrate a autorisé un programme expérimental dès 1992. Cet Urban Revitalization Demonstration Program a été généralisé l'année suivante avec une nouvelle appellation : Housing Opportunities for People Everywhere, connu comme Hope VI. Le chiffre « VI » a été choisi

---

[50] Ses habitants sont globalement très pauvres, mais le patrimoine social est souvent de taille modeste et ne s'apparente pas partout, loin s'en faut, aux « ghettos verticaux » et monoraciaux des plus grandes villes, où le travail a déserté et où le crime prospère (voir Goering et al. 1997).

[51] National Commission on Severely Distressed Public Housing.

pour marquer la continuité avec différents programmes intitulés « Hope » et initiés par l'administration Bush (père).

Après des années de repli de l'État fédéral sous les administrations républicaines, Hope VI se distingue par le consensus politique et les moyens très conséquents dont il a bénéficiés. Grâce à lui, près de 6 milliards de dollars fédéraux ont été injectés dans les sites sélectionnés, auxquels s'ajoutent quelques 10 milliards provenant d'autres sources fédérales, locales ou privées. Le programme est encore actif, même si l'administration Bush (fils) a demandé sa suppression au Congrès, non par opposition de principe, mais en faisant valoir les lenteurs de sa mise en œuvre. Mais grâce à ses fervents soutiens -démocrates mais aussi républicains modérés- il a été préservé moyennant une baisse des crédits. Contrairement aux programmes de dispersion et de développement communautaire qui portent l'empreinte des années 60 et ne sont guère prisés -c'est un euphémisme- par les Républicains, la volonté d'éradiquer les lieux les plus « pathologiques » des villes n'a suscité aucune controverse idéologique. Chacun pouvait s'y retrouver : les conservateurs parce qu'ils voyaient dans le destin du logement social la confirmation d'une faute originelle, celle de l'intervention de l'État dans le domaine du logement ; la gauche parce que sa réforme radicale était l'unique moyen de sauver les logements sociaux existants qui, malgré tous leurs défauts, remplissaient une fonction sociale.

Parmi les nombreuses innovations introduites par Hope VI, la facilitation des démolitions est sans doute la plus spectaculaire. Elles étaient pratiquement interdites jusque-là en raison d'une réglementation très contraignante. Historiquement très réticent face aux demandes réitérées des certaines autorités locales de pouvoir démolir, l'agence fédérale du logement y a donc fait droit, même si Hope VI a rendu ces démolitions seulement optionnelles, les autorités locales du logement social (*public housing authorities*) soumettant un projet au HUD pouvant proposer de simples réhabilitations ou restructurations. Plusieurs des premiers projets Hope VI n'envisageaient d'ailleurs aucune démolition. Mais l'engouement pour cette méthode de rénovation a grandi au fil des ans, une ligne de financement intitulée « *demolition only* » ayant d'ailleurs été créée par la suite dans le cadre d'Hope VI. Engagée dans une profonde réforme managériale interne, le HUD s'est même fixé, à partir de 1996, un objectif de 100 000 démolitions à réaliser à l'horizon 2003, et a inscrit le nombre de démolitions au titre de ses indicateurs annuels de performance ! Si l'on intègre les démolitions projetées mais non encore réalisées à ce jour, le chiffre de 100 000 a non seulement été atteint, mais largement dépassé. Légitimée par la perception unanimement négative des tours et barres les plus emblématiques, comme celles de Chicago ou Baltimore, l'emballement politique et bureaucratique en faveur

des démolitions a fini par emporter dans son sillage un patrimoine social de taille modeste, localisé dans des villes moyennes, comme celle que nous avons étudiées (voir *infra* 1.3).

La mixité des revenus est l'autre étendard de la rénovation urbaine de ce tournant du siècle. Avant que la mixité en devienne le principe cardinal, les concepteurs du programme Hope VI avaient imaginé que les habitants retourneraient, pour la plupart, dans leur quartier d'origine (Comey 2007). Là aussi, le programme a été infléchi au bout de quelques années. La plupart des projets initiaux se contentaient de remplacer les logements sociaux dégradés par des logements sociaux neufs. A partir de 1996, la production de logements privés dans les sites en rénovation est devenue une priorité du HUD qui souhaitait banaliser ces quartiers dans leur environnement et y attirer une clientèle élargie, avec l'avantage ultime d'une moindre sollicitation des deniers publics car les fonds fédéraux étaient insuffisants pour reconstruire la totalité des logements détruits. Dans les sites en rénovation urbaine, les autorités locales du logement ont été fortement incitées à recourir à des fonds privés dans le cadre d'une « *mixed-finance rule* » introduite en 1996 et renforcée par la loi de 1998 sur le logement social, de même qu'elles peuvent s'appuyer sur des opérateurs privés, appelés *third parties*, pour produire et gérer des logements mixtes (Wexler 2000).

Les attendus du programme Hope VI l'affichent sans détour : les logements doivent être reconstruits ou rénovés dans le souci « *d'éviter ou de diminuer la concentration de familles très pauvres* ». Inspirés des recommandations de la Commission « les logements sociaux en situation de misère extrême », les critères de sélection des quartiers ne font pas mention de la ségrégation *raciale*, mais de problèmes *sociaux* et *urbains* endémiques. Parmi ces critères définissant des logements sociaux « en grande détresse » figurent notamment : l'occupation prépondérante des logements par des familles à très faibles revenus, sans emploi ou dépendantes de l'aide sociale ; une criminalité élevée ; des services collectifs et un tissu associatif déficients ; des conditions d'habitat très détériorées et ne répondant plus aux normes. Le silence officiel sur la finalité de déségrégation *raciale* impartie au programme Hope VI paraît s'expliquer par la difficulté où se trouvent les acteurs publics pour évoquer ouvertement cette question dans un contexte de reflux généralisé des politiques *race-conscious*. Tous nos interlocuteurs confirment ce point :

> *« Il n'est en aucune façon possible de parler publiquement de la race à propos du programme Hope VI ». (évaluateur)*
>
> *« On ne parle plus que de revenus dans les politiques publiques. Il est difficile de trouver un seul programme significatif qui soit basé sur un critère racial ». (association de promotion du logement abordable)*

> *« On n'a jamais évoqué la dimension raciale de la mixité dans le logement car c'est un sujet qui n'est pas facile à évoquer ; on parle de classes, mais pas de races ». (HUD)*
>
> *« Même s'ils ont un agenda racial, les politiques ne le diront jamais, c'est trop chargé symboliquement ». (HUD)*

Cette préoccupation ne pouvait être entièrement absente du programme Hope VI, dernier avatar de la longue histoire des politiques de déségrégation raciale aux Etats-Unis. Des commentateurs ont ainsi vu dans son approche racialement neutre « *une utilisation du revenu comme équivalent (proxy) tacite de la race* » (Pindell 2003). Un responsable du HUD au moment du lancement du programme Hope VI décrit une stratégie à double détente dans laquelle l'économie peut éventuellement favoriser l'intégration raciale :

> *« Cisneros est venu à Chicago et il a vu que seuls 1% des habitants travaillaient ! C'était l'enjeu numéro un : faire venir des role models. Il n'y avait pas d'approche raciale de cette question. Le premier étage, c'est la diversité économique au sein de la communauté noire. Dans un second temps, cela peut conduire à une intégration raciale si les quartiers s'améliorent et que les yuppies arrivent ».*

Mais aucun de nos interlocuteurs nationaux ne confirme cette hypothèse de la mixité des revenus comme substitut d'un objectif de mixité des groupes ethno-raciaux à l'échelle des quartiers à rénover, ou alors seulement à titre d'expectation latente de certains acteurs en charge du programme, jamais évoquée au demeurant dans un cadre collectif :

> *« Certaines personnes ont pu envisager la mixité des revenus comme un équivalent de la race au début du programme, car race et pauvreté se recoupent. Mais c'était une attente informulée ». (responsable du programme Hope VI au sein du HUD)*
>
> *« Je ne peux me souvenir d'aucune discussion sur la dimension ethno-raciale de la mixité ». (ancien responsable du HUD)*
>
> *« Je ne me souviens pas d'une seule conservation où l'on a parlé d'autre chose que déconcentrer la pauvreté ». (un autre ancien responsable du HUD)*

D'autres sont plus affirmatifs encore, rejetant frontalement toute intentionnalité :

> *« Je ne pense pas qu'on a jamais voulu créer de la diversité raciale à travers les projets Hope VI ». (HUD)*
>
> *« Il n'y a jamais eu l'intention d'avoir une diversité raciale derrière la mixité des revenus ». (évaluateur)*
>
> *« L'intention est seulement économique, c'est d'obtenir une déconcentration de la pauvreté ». (association nationale de bailleurs sociaux)*

Un expert travaillant pour le HUD à l'époque où a été conçu le programme Hope VI confirme que ses responsables ne nourrissaient aucune attente à court terme sur la mixité des revenus comme levier d'attraction de ménages blancs dans les quartiers de minorités :

> *« Ni Cisneros ni son prédécesseur n'avaient la moindre attente d'une gentrification par les Blancs, ou alors de façon très marginale. Il n'y avait aucune hypothèse sur le fait que ce programme conduirait à une gentrification significative, car il s'agissait seulement de rendre ces quartiers vivables. Ces gens connaissaient très bien les*

> *processus urbains et ne pouvaient imaginer un effet important sur les caractéristiques de la ségrégation raciale. Mais ils pensaient qu'il y aurait un impact sur les caractéristiques économiques de ces quartiers ».*

1.2.5 Une troisième voie entre développement communautaire et dispersion résidentielle

Le programme Hope VI fait donc le pari d'une *gentrification* économique. Mais comme l'objectif est de renouveler partiellement la population des quartiers cibles de la rénovation urbaine et comme une part substantielle des logements sont inhabitables pendant le processus de rénovation, en raison notamment des démolitions, le programme comporte aussi un volet « dispersion ». Une partie des habitants initiaux se voient ainsi proposer des *vouchers* pour déménager selon une logique qui rappelle celle de Gautreaux ou de Moving to Opportunity (MTO a d'ailleurs servi au relogement des habitants concernés par Hope VI à Baltimore et Boston). Mais il subsiste une différence cruciale entre Hope VI et les programmes de mobilité résidentielle : les déménagements sont contraints dans le premier cas et volontaires dans le second (Goetz 2003a).

Hope VI emprunte aussi à la logique du développement communautaire qui tend à l'égalisation « sur place » des quartiers ségrégués[52]. L'originalité du développement communautaire réside dans la nature même des organisations qui le mettent en œuvre et qui puisent leur légitimité dans la « communauté » des habitants qu'elles sont censées représenter en même temps qu'elles sollicitent leur engagement civique[53]. Dépourvue de toute connotation ethno-raciale dans cette politique, la « *community* » est dans une acception minimaliste synonyme de « quartier » et faire du développement communautaire, c'est développer un quartier dont la spécificité est d'abriter une majorité de pauvres. A un niveau d'exigence plus élevé, il s'agit de faire advenir une communauté qui n'existe qu'à l'état latent, par un travail méthodique et patient de conversion d'une communauté d'expériences négatives, subies isolément, en capacité à agir collectivement pour des buts que l'on se donne en commun. La découverte de ces « *commonalities* », de ces intérêts communs qui justifient l'engagement collectif dans une action transcendant les clivages de race ou de classe, telle est la pierre philosophale du développement communautaire[54].

---

[52] Sur la logique d'égalisation « sur place », voir *supra* 1.2.1.

[53] La mesure dans laquelle ces associations parviennent à concilier, en pratique, les fonctions de conduite de projets, de représentation et de mobilisation des habitants est sujette à interrogations (Joseph, Ogletree, 1996 ; Stoeker 1997 ; Stoutland, 1999).

[54] Sur ce sujet, voir Saul Alinsky (1978), le maître à penser du *community organizing*.

Au moins sur le papier, aucun programme fédéral n'a tenté de concilier à un tel degré l'objectif de déségrégation économique et les méthodes de revitalisation dites communautaires. Toute la rhétorique du développement communautaire est là, dans cet extrait d'un *vade mecum* fédéral :

> *« L'approche de la construction communautaire (community building) par laquelle les habitants travaillent ensemble pour s'apporter une aide mutuelle, atteindre des fins communes et construire une capacité d'action collective, est une caractéristique centrale de Hope VI »*[55].

Ces concepts ne sont pas vraiment nouveaux dans la politique fédérale. A rebours du technocratisme ravageur de la rénovation urbaine des années 50, l'Economic Opportunity Act, cette grande loi de 1964 qui déclarait la « guerre à la pauvreté », exigeait déjà le « *maximum de participation possible des pauvres* » dans les projets les concernant. Dans la foulée, le programme des Model Cities (1966) incorporait les préceptes de l'« *advocacy planning* » faisant des planificateurs urbains les obligés des habitants plutôt que les dociles serviteurs du monde des affaires. Cette démocratisation s'est diffusée non sans heurts. Car la politique fédérale de l'époque revenait à court-circuiter les élus et fonctionnaires municipaux qui n'étaient guère disposés à faire une place aux minorités pauvres dans le processus de décision urbaine. Dans le contexte explosif des années 60, le gouvernement fédéral a d'ailleurs vite fait d'éteindre les feux oppositionnels qu'il avait brièvement allumés afin de rassurer les élus. Les pratiques municipales ont beaucoup changé depuis lors. Mais la nature du « régime urbain » (Stone 1989), c'est-à-dire le degré d'intrication, même informel, entre intérêts publics et privés, détermine en grande partie le degré d'ouverture des villes à l'agenda civique du mouvement communautaire.

Assez largement entrées dans les mœurs, les méthodes de « planification urbaine coopérative » (Salsich 2000) restent sans doute plus malaisées à mettre en pratique avec les habitants des quartiers d'habitat social. Leurs associations y sont souvent fragiles, peinent à mobiliser les locataires et leur autonomie vis-à-vis des bailleurs sociaux (et derrière eux les municipalités) est parfois des plus réduites (Dreier 1996). Mais à l'inverse de ce qui s'était produit dans la rénovation urbaine des années 50, la dimension participative de la rénovation urbaine semble cette fois avoir été prise au sérieux. Elle entre par exemple pour un quart dans la notation des projets Hope VI soumis au HUD. Sans aller jusqu'à leur conférer un pouvoir

---

[55] Source : HUD, *Community And Supportive Services For Original Residents. General Guidance for the HOPE VI Program*, 2000. (trad. pers.)

de veto sur les opérations, les directives fédérales requièrent leur « participation » et leur « consultation » à toutes les phases des projets. En amont des projets soumis au HUD, les municipalités sont par exemple tenues d'organiser au minimum une session de formation des habitants et trois réunions publiques. Une fois désignés, les lauréats doivent à nouveau réunir les habitants tout au long de l'avancement du projet, leur fournir l'ensemble des informations afférentes, recueillir leur avis et consacrer de substantielles ressources pour leur permettre de s'investir de façon adéquate, en prévoyant notamment des actions de formation.

On trouve dans le programme Hope VI des exemples, certes difficiles à quantifier, d'une conjonction heureuse entre les objectifs poursuivis par les municipalités et les organisations de développement communautaire[56]. Mais le HUD a laissé une grande latitude aux municipalités pour concevoir et mener leurs stratégies (Pavone 2005) et de la pléthore d'évaluations locales ressort l'impression générale d'un décalage non négligeable entre la rhétorique officielle, pétrie de références à la philosophie du développement communautaire, et sa traduction dans les pratiques locales. Le cahier des charges fédéral a été formellement respecté sur la plupart des sites. Mais en raison du flou entretenu sur le contenu de la « participation » et de la « consultation » des habitants, certaines villes se sont contentées d'informer les habitants quand d'autres les ont activement sollicités tout au long du projet, de sa conception à sa mise en œuvre, et parfois au-delà, une fois la rénovation achevée (GAO 2003).

Le rapport de la Commission du Congrès qui avait inspiré le programme Hope VI demandait aussi que soit accordée une « *attention égale et suffisante aux besoins humains et aux aménagements physiques* » dans le processus de revitalisation des quartiers d'habitat social. Cet équilibre était déjà préconisé dans les Model Cities qui prenaient, là aussi, le contre-pied de l'*urban renewal* des années 50 et de sa croyance réductionniste dans la détermination des individus par leurs conditions physiques d'existence. Pour combattre le « cercle vicieux de la pauvreté », les programmes fédéraux des années 60 prônaient donc une approche « holistique » (ou systémique) des problèmes et de leur résolution. Bien qu'elles aient été longtemps focalisées sur « la brique et le mortier », les Community Development Corporations restent animées par cette philosophie de l'action, que l'on trouve aussi à l'œuvre, depuis les années 90, dans les programmes de fondations privées faisant référence ou dans les Empowerment Zones fédérales (Kirszbaum 2002). Ces démarches ont reçu

[56] Pour des exemples en forme de « bonnes pratiques », voir Naparstek (1997).

l'appellation générique de « Comprehensive Community Initiatives » (initiatives communautaires globales). Elles s'efforcent de résoudre l'une des apories du développement communautaire : concilier l'amélioration du sort individuel des pauvres, lequel se concrétise souvent par un déménagement, avec le bien commun du quartier, lequel suppose la coexistence des ménages en ascension sociale avec plus pauvres qu'eux. En ne traitant que le volet physique de la revitalisation -expression de loin préférée à celle de rénovation aux USA- on aboutit dans le meilleur des cas à un effet cosmétique, sans avoir en rien résolu la question de fond de l'intégration socio-économique des individus ; en ne travaillant qu'à la promotion des individus, on favorise la dispersion involontaire de ceux qui s'en sortent, ce qui n'est pas un résultat négligeable, mais la spirale de dévalorisation des lieux n'est pas enrayée et les quartiers pauvres restent des quartiers de non-choix, privés de la ressource sociale, économique et politique que constituent les ménages les mieux intégrés, et donc les plus susceptibles de s'investir dans le bien collectif que devrait être le quartier.

Le principe de globalité auquel le développement communautaire s'efforce de donner corps est assez proche des attendus du programme Hope VI. C'est dans cette même veine globale -ou « holistique »- qu'il a été décidé d'affecter 20% des crédits fédéraux à des *Community and Supportive Services* (ce seuil ayant été ramené à 15% par la suite car les opérateurs locaux ne parvenaient pas dépenser la totalité de cette enveloppe). Chaque municipalité a été invitée aussi à créer une *Community Task Force*, où siègent des associations d'habitants appelées, aux côtés d'acteurs publics, privés et *nonprofit*, à planifier ces services « communautaires et sociaux ». Les *Community Services* concernent toutes les actions susceptibles de modifier le rapport des individus à leur quartier. On peut ainsi lire dans la prose fédérale sur Hope VI :

> *« Le sens de la propriété collective du quartier peut être renforcé, et l'état d'esprit des gens du quartier peut être revivifié. Ainsi, au-delà de la brique et du mortier utilisés pour les structures physiques, les services à la communauté peuvent être la colle qui fera tenir ensemble le programme de revitalisation urbaine ».*[57]

Quant aux *Supportive Services*, ils ciblent les besoins socio-économiques des habitants et incluent notamment des actions d'éducation des enfants et de formation des adultes, de placement en emploi, de garde d'enfants, de santé, d'activités pour la jeunesse, etc. (les habitants qui déménagent comme ceux nouvellement arrivés sur les sites sont également éligibles à services). Hope VI a ainsi entendu assortir le renouvellement partiel des habitants

---

[57] Source : HUD, *Notice of Funding Availability* , January 1993. Cette vision de l'individu animé d'un esprit de responsabilité à l'égard de sa « communauté » devenue productrice de valeurs et de ressources positives, emprunte clairement à la philosophie communautarienne d'Amitai Etzioni (1993), penseur quasi-officiel du régime au temps de la « troisième voie » chère à B. Clinton.

des sites en rénovation urbaine d'une sorte de « rénovation sociale » des plus pauvres. Certaines villes ont même fait de l'utilisation des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle par les habitants une condition d'éligibilité aux logements neufs ou réhabilités. Le pouvoir fédéral en a fait lui aussi sa priorité affichée :

> *« Au final, Hope VI devrait être davantage jugé sur sa capacité à aider effectivement les familles pauvres à améliorer leur qualité de vie et à évoluer vers l'auto-suffisance que sur les améliorations physiques qu'il occasionne »*[58].

Cette finalité d'auto-suffisance économique a été notablement renforcée dans les directives fédérales à partir de 1996, au moment précis où était votée la fameuse *welfare reform* faisant de la remise à niveau des personnes dépendantes de l'aide sociale et de leur mise en emploi rapide une condition du maintien (provisoire) de ladite aide. A cause des multiples barrières freinant le retour à l'emploi et du manque d'expérience des équipes de projets Hope VI, le HUD a vite reconnu l'efficacité limitée des *Supportive Services*. L'agence fédérale a donc encouragé le « *sur-mesure* » en appui sur « *une évaluation globale (holistical) des besoins et de la situation de chaque famille, laquelle doit être ensuite référée aux services appropriés* » (*idem*). C'est dans cet esprit que les villes les plus performantes ont monté des partenariats opérationnels avec des services spécialisés dans l'insertion sociale et professionnelle, où les organisations communautaires occupent souvent une place de choix[59].

Le programme Hope VI relève donc de la logique du développement communautaire, mais en partie seulement car cette dernière politique ne cherche pas à provoquer une mixité « exogène » par l'introduction artificielle d'un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe, mais une mixité « endogène » (Dansereau F. et al. 2002), en vertu de cette conviction que les quartiers, loin de n'être qu'une source de handicap pour leurs habitants, recèlent aussi des ressources (*assets*) qu'il s'agit de mettre en valeur en puisant dans le capital physique, foncier, commercial, financier, intellectuel, relationnel et civique de la « communauté » (Ferguson, Dickens 1999). C'est en agissant simultanément sur ces différents leviers que doit advenir cette mixité endogène. L'idée consiste en d'autres termes à provoquer une différenciation sociale interne au quartier, grâce à la l'élévation du statut socio-économique d'une partie de ses habitants. Une condition est indispensable au succès d'une telle entreprise : stabiliser l'élite sociale que le développement communautaire aura contribué à faire émerger ou sur laquelle il se sera d'emblée appuyé. Un principe est tout aussi crucial,

---

[58] Source : HUD (2000), *op. cit.*

[59] Au-delà du programme Hope VI, la majorité des CDC délivrent aujourd'hui des services de renforcement du « capital humain » et se positionnent souvent comme référents « formation-emploi » d'autres programmes.

car il y va de l'éthique même de l'action communautaire : celui du droit absolu au maintien dans le quartier des habitants qui ne parviennent pas à tirer avantage des opportunités de promotion créées par le développement communautaire, sous réserve qu'ils se plient aux règles de la vie commune.

C'est une évidence, l'intégration raciale n'est pas la première priorité des acteurs du développement communautaire. Cela voudrait dire qu'ils œuvrent délibérément en faveur de l'arrivée de ménages blancs et aisés sur les territoires dont ils ont la charge, alors qu'ils ont pour souci primordial de servir l'intérêt de ceux qui sont déjà en place. La logique communautaire est celle de l'enrichissement (*enrichment*) des quartiers pauvres, à distinguer de celle de la *gentrification*. Une partie de la mouvance communautaire prend certes son parti de la *gentrification* des quartiers, quand elle ne cherche pas à la provoquer (Mallach 2008). Mais l'état d'esprit de sa fraction la plus radicale est tout autre et s'oppose frontalement à un tel agenda, au nom du « contrôle communautaire » (*community control*) qui viendrait à leur échapper dans un contexte de mixité exogène.

Le développement communautaire véhicule aussi une conception de la mixité résidentielle inverse de celle des politiques de dispersion. Ces dernières s'efforcent d'arracher les minorités pauvres à un entre-soi jugé pénalisant pour leur chances de réussite individuelle. Le développement communautaire fait d'ailleurs l'objet d'une critique forte des zélateurs d'une approche « régionale » de la déségrégation raciale fondée sur la dissémination minorités à l'échelle des agglomérations. Dès la fin dans années 60, la commission Kerner chargée par le président Johnson de proposer des solutions pour démanteler le ghetto, émettait des doutes sur cette stratégie qui consiste à « *dorer le ghetto* » sans rechercher l'intégration à une large échelle, tout en reconnaissant que l'égalisation était l'adjuvent indispensable d'une politique d'intégration (Kerner Commission 1968). Un quart de siècle plus tard, alors que la question métropolitaine a été remise au goût du jour, le courant régionaliste a renoué avec l'argumentaire du début des années 70, pour dénoncer à l'instar de D. Rusk (1999) le « *dilemme tragique* » du développement communautaire qui ne pourrait qu'aider « *une masse gens à remonter un escalator qui descend vers le bas* ».

Le fait de privilégier l'une ou l'autre de ces options est souvent posé aux États-Unis dans les termes d'un arbitrage entre politiques *place*, focalisées sur la revitalisation endogène des quartiers, et politiques *people*, soucieuses de mobilité résidentielle parce que celle-ci

conditionnerait les chances de sortie individuelle de la pauvreté (Katz 2004)[60]. Mais les stratégies de dispersion et de développement communautaire présentent chacune la faiblesse symétrique de l'autre : la première ne pouvant déconcentrer la pauvreté qu'à petites doses, elle risque de déstabiliser les quartiers pauvres en sélectionnant ses habitants les plus dynamiques ; la seconde qui n'est pas outillée pour infléchir les logiques de ségrégation à l'échelle des agglomérations, ne peut qu'en compenser les effets localisés. Les deux méthodes -exogène et endogène- qu'elles suggèrent pour rétablir une forme de mixité résidentielle paraissent en outre inconciliables.

Pendant longtemps, les politiques urbaines américaines sont restées écartelées entre ces deux solutions apparemment contradictoires, du moins dans les conceptions -exogène et endogène- de la mixité dont elles sont porteuses. Une troisième voie, très ambitieuse, s'est dessinée dans la période récente. En théorie du moins, elle emprunte aux deux premières ce qu'elles ont de plus prometteur et esquisse la possible réconciliation de leurs approches de la mixité. De la stratégie *people*, elle conserve l'idée de parcours résidentiels organisés, pouvant redonner des chances de promotion à ceux qui en ont le moins, ou du moins ouvrir la gamme de leurs choix résidentiels. Mais à l'inverse des programmes de mobilité habituels, elle tend à retenir sur place les « meilleurs » habitants, en facilitant la mobilité des autres. Comme dans le développement communautaire, la dimension *place* n'est pas négligée, mais le processus de déconcentration ne procède plus d'une opération strictement endogène. Il s'agit aussi de rendre les quartiers immédiatement attractifs pour des ménages extérieurs et d'inscrire d'emblée le processus de revitalisation dans la dynamique globale de développement des villes. La rénovation urbaine des quartiers d'habitat social américains, engagée au début des années 90 dans le cadre du programme Hope VI est la traduction la plus aboutie, du moins sur le papier, de cette stratégie de déconcentration de la pauvreté qui combine des éléments *people* et *place*.

[60] Sur cette grille d'analyse et son application au cas français, voir Donzelot J. et al. (2003).

1.3 Le programme Hope VI au concret : élargissement ou restriction des choix individuels ?

En regard d'autres programmes urbains du gouvernement fédéral, Hope VI se caractérise par sa grande souplesse procédurale. Cette plasticité est reconnue tant au niveau national que local :

> *« Il n'y a pas d'agenda fédéral sur ce que les villes doivent faire. On les laisse décider en regardant simplement si leurs projets sont réalisables ». (HUD)*
>
> *« A la différence d'autres programmes, il y a peu de régulation fédérale dans Hope VI. On a plusieurs modèles locaux et pas de modèle valable partout. D'où les résultats contrastés selon les sites. » (association nationale de bailleurs sociaux)*
>
> *« L'un des grands succès du programme est sa flexibilité, son attention aux réalités locales. Il faut reconnaître cela au HUD. » (Stamford)*

Les maîtres d'oeuvre du programme sont les autorités locales du logement social (*Public Housing Authorities*, PHAs) qui dépendent directement du HUD pour leurs financements. Leur implication dans un programme de revitalisation globale a constitué une innovation majeure dans l'histoire du logement social américain, en même temps qu'une difficulté -surtout dans les premiers temps- car toutes ces PHAs n'avaient pas le savoir faire adéquat. Pour ces organismes habitués à fonctionner en vase clos, le programme HOPE VI a été le levier d'une profonde réforme managériale, se traduisant notamment par l'appel à des capitaux privés et la sous-traitance de la gestion d'une partie de leur patrimoine à des opérateurs privés, dont certains ont été interrogés dans le cadre de cette enquête. Des liens plus étroits ont été également noués avec les municipalités qui sont représentées dans le conseil d'administration des PHAs mais n'en assurent pas la tutelle directe. Sur les quatre sites d'enquête, tous les responsables des PHAs, sauf ceux de Yonkers, se félicitent de ce rapprochement qu'ils tiennent pour une des clés du succès -qui ne fait pas de doute à leurs yeux- de la rénovation :

> *« Le maire se réfère très souvent à Hope VI dont il parle comme d'une success story. La ville a beaucoup investi dans ce projet ». (New Haven)*
>
> *« Le succès de Hope VI est lié au rôle de la municipalité ». (Jersey City)*
>
> *« La clé du succès, c'est le rôle de la ville qui a été un partenaire sincère à toutes les étapes. C'est une situation exceptionnelle ». (Stamford)*

Les enquêtes de terrain ont porté sur un échantillon de quatre villes de l'agglomération new-yorkaise (Yonkers, New Haven, Stamford et Jersey City) qui ne sont sans doute pas les plus emblématiques de la crise des grands ensembles de logements sociaux aux Etats-Unis. D'abord réservé aux quarante plus grandes villes, là où se trouvaient les 86 000 logements identifiés comme problématiques par la Commission du Congrès (voir *supra* 1.2.4), elles ont été en définitive quatre fois plus nombreuses à bénéficier du programme Hope VI. Ce sont ces villes moyennes que nous avons étudiées, principalement par souci de comparabilité avec le cas français. Si leur forme urbaine n'a pas le caractère massif qui se rencontre dans les très grandes villes, les quatre villes de notre échantillon se situent toutes dans le Nord-Est des USA, la région comptant le plus de logement sociaux en raison notamment de la domination historique du Parti démocrate[61]..

Limitrophe du *borough* du Bronx (ville de New York), Yonkers est la quatrième ville de l'État de New York avec près de 200 000 habitants en 2007[62]. Avec plus de 55 000 dollars, le revenu médian des ménages est légèrement supérieur à celui de l'État. Le taux de pauvreté moyen est de 12,7%, mais la pauvreté est très inégalement distribuée selon les groupes ethno-raciaux : 7,4% pour les Blancs, 18,6% pour les Hispaniques et 18,9% pour les Noirs. Les premiers sont légèrement majoritaires dans la ville (50,7%), suivis par les Hispaniques (25,9%) et les Noirs (16,6%) ; reflétant la fonction d'accueil de l'immigration internationale de la région, plus du quart de la population est née à l'étranger. La valeur médiane des logements est très supérieure (+50%) à celle de l'État de New York, mais la pauvreté se concentre dans le quadrant Sud-Ouest de la ville, où les Hispaniques et les Noirs sont massivement regroupés, de même que les ensembles de logements sociaux puisque 97% des 6 800 logements sociaux ont été construits dans cette partie de la ville.

Cette ségrégation spatiale a valu une partie de sa renommée à Yonkers, en raison d'un long procès très fortement médiatisée[63]. Un recours judiciaire conjoint du gouvernement fédéral, de la NAACP[64] et de parents d'élèves noirs avait été formé dans les années 80 contre la municipalité, accusée avait d'avoir concentré de façon intentionnelle le logement social dans

---

[61] Sur les trois villes étudiées, trois sont dirigées par un maire démocrate (New Haven, Stamford et Jersey City) et une seule (Yonkers) par un maire républicain mais, dans ce dernier cas, la majorité du conseil municipal est démocrate.

[62] Les chiffres qui suivent, relatifs à l'année 2007, sont tirés de www.city-data.com. La source est la même pour les trois autres villes.

[63] Sur l'affaire de Yonkers, voir Briggs et al. (1999) ; Belkin (1999) ; Schuck (2002).

[64] National Association for the Advancement of Colored People.

les quartiers de minorités du Sud-Ouest de la ville afin de « préserver » les quartiers blancs de toute forme de mixités résidentielle et scolaire. Au terme d'un procès fleuve, un tribunal fédéral local a déclaré la ville coupable de discrimination intentionnelle en 1985. Des mesures de déségrégation scolaire étaient ordonnées l'année suivante ainsi que la mise en oeuvre d'un programme de construction de 200 logements sociaux qui devaient être disséminés dans les trois autres quadrants de la ville. Le plan de déségrégation scolaire a été appliqué sans heurt majeur, mais le programme de déségrégation résidentielle a rencontré une hostilité dans le reste de la ville, notamment chez les propriétaires immobiliers blancs qui prétendaient qu'il aurait un impact négatif sur les valeurs immobilières et foncières, la délinquance et la qualité des relations sociales dans leur quartier. Ces propriétaires ont trouvé un puissant relais chez les élus municipaux qui ont préféré voir la ville s'acquitter d'amendes se chiffrant à plusieurs millions de dollars (sans compter des frais de justice s'élevant à quelques 20 millions de dollars) que respecter l'injonction judiciaire. Yonkers était devenu l'équivalent symbolique des villes de l'Alabama ou du Mississipi qui refusaient d'appliquer des mesures de déségrégation raciale au début des années 60. Menacée de faillite par la perspective d'amendes plus lourdes encore, la municipalité de Yonkers a fini par passer un accord amiable (*consent decree*) avec les plaignants, en 1988, pour appliquer le plan de déségrégation résidentielle, à savoir la construction de 200 logements sociaux afin d'y reloger des familles venant des logements sociaux du quadrant Sud-Ouest. C'est en partie en raison ce contexte que Yonkers n'a été sélectionné qu'en 2003 au titre du programme Hope VI pour rénover le quartier d'habitat social de Mulford Gardens, avec une dotation de 20 millions de dollars fédéraux[65].

Avec près de 124 000 habitants en 2007, New Haven est la troisième ville du Connecticut. Son principal fleuron est l'université de Yale, mais cette dernière vit quelque peu en autarcie, constituant une sorte de ville dans la ville. Le reste de la ville est globalement pauvre. 22,1% de ménages étant sous le seuil de pauvreté en 2007, le taux de pauvreté de New Haven est trois fois supérieur à celui du Connecticut, l'un des États américains les plus favorisés. Cette pauvreté affecte les Blancs non-hispaniques (16,6%), les Noirs (23,8%) et surtout les Hispaniques (29,7%). New Haven a connu un déclin démographique prolongé, au cours des dernières décennies, alors que la plupart des villes du Connecticut connaissaient une croissance sensible. La départ du groupe des Blancs n'a été que partiellement compensé par la

[65] Rappelons que la dotation fédérale est abondée par d'autres fonds, publics et privés, qui doublent ou triplent la mise de départ de l'agence fédérale du logement.

présence accrue des minorités. Celles-ci représentaient environ 30% de la population dans les années 70 pour dépasser 60% lors du recensement de 2000. Depuis lors, le groupe des Blancs (35,6% en 2007) est dépassé par celui des Noirs (37,4%), les Hispaniques formant le troisième groupe le plus important (21,4%). Dans ce contexte de spécialisation ethno-raciale croissante, le marché du logement apparaît peu dynamique avec une valeur médiane des logements inférieure de 30% environ à celle de l'État. New Haven présente aussi un taux de logements subventionnés très supérieur à la norme des villes américaines[66]. Si la plupart des quartiers sont diversifiés au plan racial et ethnique, certains connaissent une forte concentration historique des Noirs, tandis que d'autres tendent à devenir de plus en plus hispaniques.

Les logements sociaux sont les foyers de telles concentrations de minorités souvent très pauvres. L'un des quartiers les plus dégradés de la ville, celui de Elms Haven, avait été rasé en 1989. Un procès s'en était suivi, à l'instigation d'une organisation de défense des sans-abri (*Christian Community Action*), la municipalité n'étant pas parvenue à reconstruire, comme prévu, la moitié des 366 logements démolis en dehors des zones de concentration des minorités. Condamnée conjointement avec la municipalité et le HUD pour ségrégation raciale intentionnelle, la Housing Authority of New Haven a passé en 1995 un accord amiable avec cette organisation. Celle-ci a été chargée d'acquérir ou de construire 183 logements dans des quartiers « non impactés », en l'occurrence dont le pourcentage de minorités n'excède pas de 20% le pourcentage de minorités de l'aire métropolitaine, soit 47% en 2008 (le *consent decree* est l'un des seuls de la période des années 90 à ne pas se référer au taux de pauvreté des territoires). Ce volet immobilier s'accompagne d'un programme de mobilité qui encourage fortement les locataires du logement social ou les porteurs de *Section 8 vouchers* à déménager vers ces zones « non impactées ». De virulentes oppositions ont été constatées dans certains quartiers, mais le programme est en passe d'être réalisé[67]. L'autorité du logement a reçu 45 millions de dollars en 1993, au titre du programme HOPE VI, pour le redéveloppement de Elms Haven (rebaptisé Monterey Place), puis une nouvelle dotation de 20 millions, en 2003, pour la rénovation d'un autre quartier d'habitat social, Quinnipiac Terrace.

---

[66] Source : City of New Haven, *Housing and Neighborhood Planning*, non daté.

[67] Sur le *consent decree* de New Haven, voir Popkin et al. (2003).

Également située dans le Connecticut, la ville de Stamford (118 475 en 2007) présente un profil bien différent. Son attractivité résidentielle fait que le prix moyen des logements est deux fois supérieur à la moyenne, déjà très élevée, du Connecticut. Les Blancs sont encore très majoritaires dans la ville (61,2%), suivis par les Hispaniques (16,8%) et les Noirs (15,4%). Globalement faible (7,8%), la pauvreté affecte surtout les Hispaniques (21%) et les Noirs (14%). Beaucoup de quartiers sont divers sur le plan ethno-racial et la mixité scolaire est effective grâce à un système de *busing*. Des minorités aisées résident dans la partie Nord de la ville, la plus riche, sans que cela s'accompagne d'un phénomène notable de *white flight*. Subsistent malgré tout des poches de pauvreté, notamment dans le logement social. C'est pourquoi Stamford a reçu 26,5 millions de dollars de fonds fédéraux pour la rénovation de l'un de ces quartiers -Southfield Village- en 1997, puis 20 millions pour la rénovation de Fairfield Court en 2003. Les habitants de ce dernier quartier sont extrêmement désavantagés, avec un revenu médian par ménage qui dépasse tout juste 10 000 dollars annuels ; un tiers seulement des locataires a une occupation professionnelle, les autres étant dans bien des cas des personnes handicapées ou dépendantes de l'aide sociale.

La dernière ville étudiée est celle de Jersey City (240 000 en 2007), dans le New Jersey, située sur la rive ouest de l'Hudson, en face de Manhattan. Vieille cité industrielle en pleine renaissance[68], Jersey City possède un marché dual du logement, l'un haut de gamme et prisé par des ménages blancs qui s'installent *downtown* et l'autre destiné à une clientèle beaucoup plus modeste, voire pauvre, souvent immigrée. Avec plus du tiers des habitants nés à l'étranger, Jersey City est l'une des villes les plus diversifiées des Etats-Unis au plan linguistique. Aucun groupe ne prédomine vraiment avec 28,3% de Noirs, 28,3% d'Hispaniques et 23,6% de Blancs non hispaniques en 2007. Mais le taux de pauvreté moyen, relativement élevé (14,9%), touche surtout les minorités hispanique (19,5%) et noire (18,9%), et plus encore les personnes se classant comme « autres races » dans le recensement (22%). Avec 3 000 logements sociaux et 3 200 logements privés subventionnés par des *vouchers*, le parc social est très réduit pour une ville de 240 000 habitants et les Noirs y sont très largement sur-représentés. Haut lieu de la criminalité et de pathologies sociales en tout genre, le quartier d'habitat social de Curries Woods a été rénové à partir de 1997 avec le concours du programme Hope VI (31,6 millions de dollars fédéraux). Une autre rénovation est en cours

---

[68] Voir New York Times, *A City Whose Time has Come again; after Years of Deprivation, Jersey City, an Old Industrial Powerhouse is Remaking itself*, 30 avril 2000.

depuis 2001 dans le quartier de Lafayette Gardens, grâce à une dotation de 34,1 millions de dollars.

1.3.1 Une mixité socio-économique aux effets incertains

De façon unanime, les acteurs du programme Hope VI interrogés dans ces quatre villes nient toute stratégie intentionnelle, même tacite, visant à provoquer des changements dans la composition ethno-raciale des quartiers rénovés ou en rénovation. Qu'il s'agisse des autorités locales du logement (ci-après désignées comme « bailleur social ») ou de bailleurs privés en charge de la gestion des logements rénovés, tous nos interlocuteurs sont affirmatifs :

> *« On n'est pas dans la logique de changer la composition raciale du quartier ». (promoteur privé, Yonkers)*
>
> *« Aucune considération n'entre en jeu sur la race et l'ethnicité ». (promoteur privé, New Haven)*
>
> *« On n'a pas eu l'intention de créer de la diversité raciale à travers Hope VI. On est resté neutre ». (bailleur social, Stamford)*
>
> *« Il n'y a aucune de notion de diversification raciale. » (bailleur social, Jersey City)*

Le seul objectif légitime à leurs yeux est l'attraction de ménages mieux intégrés sur le plan économique et disposant de revenus plus élevés. Se mêlent dans leurs propos des considérations d'équilibre sociologique des quartiers, liées notamment à la présence de familles pourvues d'un emploi, et des considérations d'équilibre financier dans la gestion patrimoniale :

> *« Le premier objectif, c'est que les gens travaillent. » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« L'enjeu est de construire un équilibre socio-économique. » (promoteur privé, Yonkers)*
>
> *« Ce ne seront pas forcément des Blancs qui viendront habiter dans le quartier, mais des gens avec des revenus plus élevés. Qu'importe leur couleur de peau s'ils peuvent payer ! » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« On a une concentration de pauvreté dans cette ville. On n'est pas intéressé par l'aspect racial du problème. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« On ne sélectionne pas sur la base de la race. On se fonde sur les revenus. On ne fait rien d'autre que distinguer entre très bas revenus, bas revenus et revenus modérés. » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« On ne cherche pas à avoir des pourcentages des différentes races, mais différentes states économiques. » (bailleur social, Stamford)*
>
> *« On cible des familles qui travaillent. Le plus vous payez pour votre loyer et le plus vous êtes attentif à votre environnement. Il faut amener des gens même pauvres, mais qui sont habitués à payer leur loyer à un propriétaire. Je me fous de leur couleur de peau dès lors qu'ils paient le loyer ! » (bailleur social, Jersey City)*

> *« On veut que les gens aient des revenus plus élevés, que leur environnement change, que leurs opportunités s'améliorent. Notre but n'est pas de transformer un quartier en un quartier d'une autre ethnicité. » (bailleur social, Jersey City)*

Cette stratégie de diversification de la population résidente sur un critère de revenus repose sur une reconfiguration de la typologie et du statut d'occupation des logements. Pour ce faire, chaque ville a mélangé trois types de logements, selon un dosage variable : des logements sociaux classiques auxquels sont éligibles les ménages gagnant jusqu'à 80% du revenu médian de l'agglomération (ce qui est très rarement le cas)[69] ; des logements produits grâce à un mécanisme fédéral de déduction d'impôts accordé aux investisseurs, le Low Income Housing Tax Credit (LIHTC), auxquels sont éligibles les ménages gagnant jusqu'à 60% du revenu médian, leur loyer ne pouvant dépasser 18% de ce revenu médian ; des logements privés enfin (*market-rate units*), locatifs, en accession libre ou en accession aidée. Et comme l'objectif est de dédensifier les quartiers (encore que ce ne soit pas un principe intangible), on reconstruit généralement moins que l'on détruit. Le solde consiste soit en reconstructions hors site, soit en allocations individuelles permettant un relogement sur le marché privé[70], soit encore par un relogement dans le logement social d'un autre quartier. Le gouvernement fédéral n'ayant imposé aucun starndard en la matière, chaque ville a pu définir la proportion de chaque type de logement à réaliser.

A Yonkers, le projet relatif à Muldford Gardens prévoit de reconstituer l'intégralité du stock de logements détruits, dont une partie hors site, mais de ne recréer que 60% des 550 logements sociaux détruits (soit 327), le reste se partageant entre 30% de logements locatifs (172 LIHTC et logements en marché libre) et 10% en accession (53 unités).

A New Haven, le premier projet Hope VI relatif au quartier de Elms Haven a fortement dédensifié le site. Celui-ci comprenait originellement 828 logements, dont 366 avaient été démolis avant Hope VI (cf. *supra*) ; sur les 462 logements restant, seuls 297 ont été reconstruits, dont 185 logements sociaux (62%), 44 LIHTC (15%), 15 en location libre (5%) et 53 en accession (18%). Le second projet concernant le quartier de Quinnipiac Terrace conduit au contraire à redensifier le site avec 200 reconstructions prévues pour 146 démolitions, dont 114 logements sociaux (57%), 55 LIHTC (27,5%), 16 en accession aidée (8%) et 15 en accession libre (8,5%).

---

[69] Le loyer est calculé à partir du cas de figure donnant le montant le plus élevé parmi ces quatre situations : 30% du revenu mensuel après les déductions accordées pour tenir compte en particulier du nombre de personnes à charge dans le foyer ; 10% du revenu mensuel ; une partie fixe du montant de l'aide sociale si elle est perçue ; un loyer forfaitaire minimum de 25 à 50 dollars.

[70] Sur le mécanisme des *Section 8 vouchers*, voir *supra* 1.1.4.

A Stamford, la rénovation du quartier de Southfield Village s'est accompagnée de la perte de 170 logements (330 reconstructions pour 500 démolitions), mais la plupart des unités de logements perdues étaient vacantes. Une moitié a été reconstruite en logements sociaux, 20% en LIHTC, 25% en locatif libre et 5% en accession. Le second projet, relatif à Fairfield Court, prévoit au contraire une forte redensification du site puisque les 144 logements sociaux démolis seront intégralement reconstruits (en partie dans d'autres quartiers de la ville), auxquels s'ajouteront 131 logements nouveaux destinés à d'autres catégories de revenus.

La logique est encore différente à Jersey City s'agissant du quartier de Curries Woods rénové à partir de 1998. Le site a été fortement dédensifié, passant de 712 à 298 logements. Si 80% des logements sociaux détruits ont été reconstruits (et 91 unités réhabilitées), près de la moitié l'ont été hors site. La mixité a été néanmoins recherchée par la stratification des logements sociaux par tranches de revenus et la production hors site d'autres types de logements (LIHTC, locatif libre et accession) afin d'y mélanger les habitants relogés. Le projet Hope VI le plus récent pour Jersey City, relatif au quartier de Lafayette Gardens, diffère du premier puisqu'il ne remplace que 60% des 492 logements locatifs sociaux démolis, dont une partie sera là aussi reconstruite hors site, la densité étant réduite 300 à logements. Mais le projet prévoit la production globale de 850 logements, mettant fortement l'accent sur les logements privés (180 en accession libre, 20 en accession sociale et 98 en locatif libre, le solde consistant en LIHTC).

Bien que réalisée dans des proportions variables d'un site à l'autre, la diversification de l'offre en logements dans des quartiers autrefois très homogènes n'en est pas moins réelle, avec pour visée explicite le renouvellement partiel des caractéristiques socio-économiques de la population de départ. Mais on peut se demander si le logement n'est pas aussi un levier implicite de recomposition des équilibres ethno-raciaux dans les quartiers rénovés. L'approche de la rénovation en terme de classes pourrait recouvrir des considérations ethno-raciales. En fait, seuls deux de nos interlocuteurs locaux ont spontanément posé cette équation entre mixité des logements et mixité ethno-raciale des habitants :

> *« Le logement mixte conduit à la diversité raciale ». (bailleur social, Stamford)*
>
> *« La question, c'est d'avoir un travail ou pas. C'est une question de classe sociale, même si parler de classe, c'est aussi parler de race. Quand vous agissez sur la ségrégation économique, vous agissez indirectement sur la ségrégation raciale ». (bailleur social, Jersey City)*

Pourtant, si l'on en juge par les effets concrets du programme Hope VI, la corrélation est tout sauf évidente entre les variables de la classe et de la race. Dans les sites où les logements reconstruits sont déjà occupés, les acteurs locaux constatent que la rénovation urbaine a certes attiré des ménages aux revenus modestes ou moyens, mais presque exclusivement issus de groupes minoritaires :

> *« Le but de Hope VI est de déconcentrer la pauvreté, mais la plupart des ménages venus sur le site appartiennent aux minorités. Même en faisant de la mixité des revenus, on sait que le quartier restera un quartier de minorités et qu'on n'attirera jamais beaucoup de gens qui n'appartiennent pas aux minorités. Il n'y a d'ailleurs eu aucun changement sous l'angle racial dans les deux quartiers rénovés à New Haven. Les nouveaux résidents de Quinnipiac Terrace apportent juste une petite diversité sur le plan des revenus, et encore n'est-elle pas considérable. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« A Quinnipiac Terrace, on a à la louche 60% de Noirs, 35% de Latinos et 5% d'autres races. C'est un quartier de minorités. Sur 160 ménages, un seul est blanc ! » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« La corrélation entre mixité des revenus et diversité raciale n'est pas automatique. Les gens veulent vivre dans des quartiers qui reflètent leur statut économique. Pour eux, c'est plus important que la race. Dans nos logements sociaux, on ne trouve de diversité raciale que dans les résidences pour personnes âgées. Le reste est composé de minorités, dont 80% de Noirs, alors qu'ils ne sont à peu près que 20% dans la ville. » (bailleur social, Stamford)*
>
> *« Curries Woods est noir à 90%. Hope VI n'y a rien changé. Idem à Lafayette Gardens. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« Il y a quelques nouveaux arrivants. C'est un peu plus diversifié sur le plan ethnique, mais on ne voit toujours pas de Blancs. » (habitant de Lafayette Gardens, Jersey City)*

A quelques exceptions près, le constat est identique dans tous les sites Hope VI des Etats-Unis. Aussi l'agence fédérale ne nourrit-elle aucune attente quant à l'impact de la diversification des logements sur la diversité des groupes ethno-raciaux :

> *« Il n'y a pas de correspondance entre l'économique et la couleur des gens. Les logements mixtes amènent des populations différentes, mais si certains ont pensé que les revenus étaient un équivalent de la race, on voit bien que ça ne marche pas car ça attire des classes moyennes noires. »*

L'association nationale des *Public Housing Authorities* souligne, elle aussi, l'émergence des classes moyennes minoritaires :

> *« Les classes moyennes appartenant aux minorités prennent de l'importance. On peut donc avoir de la ségrégation raciale avec le revenu des minorités qui augmente. »*

Pour beaucoup de nos interlocuteurs locaux, la dimension économique de la ségrégation prévaudrait désormais sur sa dimension ethno-raciale :

> *« La ségrégation est de nature économique. » (bailleur social, New Haven)*

> *« Le moteur de la ségrégation est beaucoup plus économique que racial aujourd'hui. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« Il y a clairement une question raciale dans le logement social, mais l'économique a plus de sens que la dimension raciale. On peut avoir une concentration de Blancs pauvres. Il y a plus de Blancs que de Noirs qui dépendent du welfare ! » (bailleur social, Yonkers)*

Si des Blancs s'installent dans les logements privés de certains sites rénovés par le programme Hope VI, ce serait le résultat de la seule dynamique du marché :

> *« Amener des Blancs dans les quartiers noirs, c'est ce qui se passera peut-être avec Hope VI, car c'est le marché qui décide. Faisons des quartiers attractifs et alors peut-être qu'il y aura une intégration raciale. » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« La diversité raciale est très difficile à réaliser. Cela dépend beaucoup de la localisation des sites et des pressions sur le marché du logement. La déségrégation est totalement guidée par le marché. A Charlotte, par exemple, il y a eu afflux de ménages blancs à cause de proximité avec* downtown. *C'est sans doute le cas aussi dans le quartier de Cabrini Green à Chicago. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*
>
> *« Les Blancs s'installent dans les quartiers de minorités si l'offre de services s'améliore. Ils viennent tout en sachant que les services sont de mauvaise qualité s'ils ont la conviction que les valeurs immobilières vont monter. C'est le phénomène de* gentrification. » *(responsable d'une association nationale de promotion de l'équité dans le logement)*

Tout dépend donc de la dynamique du marché local du logement. C'est ainsi qu'à Yonkers et New Haven, les logements privés ne trouvent pas preneurs, faute de demande suffisante :

> *« Le marché est relativement faible dans la ville, du moins dans certains quartiers, en dépit de la proximité avec New York City. Mulford Gardens n'est pas un quartier où l'on peut faire des logements au prix du marché. » (bailleur privé, Yonkers)*
>
> *« On n'arrive pas à faire des logements privés à Quinnipiac. Il n'y a pas assez de familles qui ont les moyens ». (bailleur social, New Haven)*

Au contraire, le phénomène de *gentrification* est sensible à Stamford, en raison de l'attractivité résidentielle de la ville. Ici, les logements privés ont trouvé acquéreurs chez des ménages blancs, même ce n'était pas l'intention recherchée, bien au contraire :

> *« Dans les nouveaux logements sociaux, on a 80% de Noirs, 10% de Latinos et seulement 5% de Blancs. En revanche la proportion est à 50/50 entre Noirs et Blancs dans les logements privés de Southfield Village. » (bailleur privé, Stamford)*
>
> *« C'est le marché immobilier qui est le moteur. On a pensé que des classes moyennes des minorités allaient acheter, mais ce sont des yuppies qui l'ont fait. Le fait est qu'on est près de New York. Beaucoup de Blancs sont donc arrivés dans des quartiers anciennement noirs. C'est le résultat pas l'intention. Les gens votent avec les pied. Si c'est un bon deal, ils viennent. » (bailleur social, Stamford)*

En cours de rénovation, la dynamique pourrait être de même nature dans le quartier de Lafayette, à Jersey City, une ville également en proie à des tensions importantes sur le marché du logement du fait de sa proximité avec Manhattan :

> *« Lafayette se trouve dans un quartier en gentrification. Des Blancs viendront éventuellement dans les logements privés. Mais des Noirs aussi. » (bailleur social, Jersey City)*

L'affichage d'une neutralité de rigueur par rapport aux appartenances ethno-raciales des ménages ne signifie pas que les acteurs locaux des projets Hope VI ne reconnaissent pas une valeur intrinsèque à la diversité des quartiers sous cet angle. Plusieurs y ont fait spontanément référence au cours des entretiens, tant au niveau local qu'à celui du gouvernement fédéral, tout en faisant le *distingo* entre l'idéal et les choix de politique publique :

> *« Je viens de New York, je suis habituée au melting-pot. » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« On veut tous une société racialement intégrée. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« Idéalement, ce serait mieux d'avoir un quartier plus équilibré, mais dans la pratique je n'accorde pas de préférence. » (bailleur privé, Stamford)*
>
> *« J'adorerais que les quartiers soient pleinement intégrés. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« On regarde la diversité raciale comme quelque chose d'immensément positif. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*
>
> *« Si l'on observe davantage de diversité raciale dans les sites rénovés, c'est bien, même si ce ne peut être notre but. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*
>
> *« A un niveau personnel, nous avons a cette conviction que la diversité raciale est très positive, mais on ne fera rien pour changer les choses sous cet angle d'un point de vue opérationnel. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*

Des représentants africains-américains des locataires, interrogés à Jersey City et à Yonkers, valorisent tout autant la diversité, même si l'un d'eux estime que cela ne doit pas se faire au détriment des habitants originels :

> *« Je ne pense pas que le quartier devrait être entièrement noir. On s'entend bien avec les Latinos et les Blancs. » (représentant des locataires, Curries Woods)*
>
> *« Il y avait des Blancs au départ, mais ils sont partis quand les Noirs sont arrivés. Aujourd'hui le quartier est principalement noir. Hope VI pourrait faire revenir des Blancs, pourquoi pas. Mais les gens doivent être relogés et avoir la priorité. C'est pourquoi on ne peut pas donner la priorité aux Blancs. » (représentant des locataires, Lafayette Gardens)*
>
> *« Les gens sont d'accord pour que des gens de l'extérieur arrivent dès lors qu'ils ont accès à un logement bon marché. » (représentant des locataires, Yonkers)*

Si la diversité ethno-raciale est une valeur prisée par tous, certains acteurs doutent cependant des bénéfices concrets de la diversité résidentielle, même limitée à sa dimension socio-économique. Ceux qui ont émis ces réserves sont des acteurs nationaux, sans doute plus au fait que les acteurs locaux de la littérature sociologique sur le sujet[71]. Les effets pathogènes de la concentration de la pauvreté ne sont pas mis en question, mais le doute est réel sur les bienfaits de la mixité, économique ou ethno-raciale, y compris chez les promoteurs nationaux du programme Hope VI :

> *« La littérature ne permet pas de dire que le logement mixte, ça marche. On en a fait un objectif, mais comment être sûr que les gens du logement social et du logement privé intéragissent et s'apportent mutuellement quelque chose ? » (responsable du programme Hope VI, HUD)*
>
> *« On sait que la concentration de la pauvreté ne marche pas, mais on ne sait pas si l'inverse marche. L'intégration raciale ne crée pas forcément une intégration sur d'autres plans. » (ancien responsable du HUD)*
>
> *« Il n'y a pas de cohésion naturelle entre des groupes différents. » (association nationale de bailleurs sociaux)*

Une évaluation du programme Hope VI menée par l'université de Yale dans le quartier de Quinnipiac Terrace à New Haven, rend compte de l'absence de communauté spontanée suscitée par le mélange de groupes hétérogènes, au-delà de l'amélioration substantielle des conditions de vie dans le quartier et de l'attractivité qui en résulte. Voici un extrait des conclusions de cette évaluation :

> *« Il existe un sens de la communauté qui semble venir du fait que le nouveau Quinnipiac Terrace a l'air d'un endroit où la plupart des gens seraient probablement heureux d'habiter. De plus, nous avons entendu nombre de commentaires sur l'amélioration de la sécurité et la réduction du trafic de drogue (...). En même temps, n'avons pas été en mesure d'identifier un nouvel esprit communautaire qui se serait substitué à l'ancienne communauté du quartier (...). Mais il faut noter que chacun*

---

[71] Les enquêtes menées dans de nouveaux ensembles économiquement mixtes ne sont guère concluantes, que ce soit dans le cadre du programme Hope VI ou d'autres initiatives. Ils tendent globalement vers un même résultat : les interactions de proximité sont très limitées et transcendent rarement les différenciations socio-économiques (Buron et al. 2002). L'une des enquêtes américaines parmi les plus commentées, menée sur sept sites ayant réussi à faire cohabiter différents groupes sociaux dans les mêmes ensembles résidentiels, concluait que « *le niveau d'interaction entre les différents groupes apparaît insignifiant* » (Brophy, Smith 1997). Dans le même sens, des chercheurs de l'Urban Institute estiment qu'« *il n'existe aucune preuve empirique qu'il soit possible de créer de façon artificielle un quartier où des gens de différents niveaux de revenus interagiraient, au lieu de partager simplement le même espace physique* » (Popkin et al. 2000 ; voir aussi Hogan 1996 ; Schill 1997 ; Talen 1999). Là même où de tels échanges ont été observés, leur impact sur l'accès à l'emploi ou à d'autres ressources n'a pu être démontré (Smith 2002b). L'hypothèse selon laquelle les pauvres adopteraient par mimétisme les normes sociales et comportementales des « riches », tenant lieu de *role models*, n'a pas davantage été vérifiée. Dans leur étude sur l'ensemble résidentiel mixte de Lake Park Place, à Chicago, J. E. Rosenbaum et al. (1998) qui demandaient aux habitants pauvres s'ils considéraient les autres habitants comme des *role model*s, se sont vus répondre que « *l'idée était plutôt insultante, voulant dire qu'ils étaient infantiles, inférieurs et dans le besoin de s'améliorer* ».

> *d'entre nous est heureux de ses conditions d'habitat sans éprouver de sentiment fort par rapport au quartier où l'on vit. Nous tirons le sentiment d'appartenance sociale de bien d'autres façons, par le travail ou l'église, par exemple, plus que par le lieu de résidence. Les gens qui commencent à réussir en terme d'autonomie personnelle en viennent souvent à prendre des distances avec leurs amis et connaissances, ou à se trouver simplement trop occupés pour consacrer beaucoup de temps à leur quartier ou leur communauté. On peut soutenir alors que mettre trop l'accent sur la communauté de Quinnipiac Terrace peut s'avérer contre-productif ; une attention plus grande devrait être portée à la façon de faciliter des contacts accrus avec la communauté plus large de New Haven, afin de mettre fin à l'isolement par rapport la société au sens large que les habitants ont expérimenté par le passé* »[72]

Cette clairvoyance tranche avec l'engouement de certains acteurs locaux prêtant au mélange des groupes des vertus spécifiques, formulées en termes de cohésion ou d'entraînement des mieux intégrés sur ceux qui le sont moins :

> *« On a la conviction que c'est une bonne chose de mélanger des niveaux de revenus ou des gens qui travaillent et d'autres qui ne travaillent pas. On fait l'hypothèse que cela a un effet positif de cohésion. » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« La diversité économique peut aider ceux qui sont en difficulté. » (bailleur social, Stamford)*

Ces propos font écho à une certaine littérature relative à Hope VI, truffée de témoignages d'acteurs et d'observations sur la manière dont la rénovation urbaine contribue de façon quelque peu mécanique au bien de tous. Ceux qui restent ou retournent dans leur quartier tireraient un bénéfice certain de l'arrivée de ménages plus aisés et de l'amélioration des aménités. Les nouveaux arrivants apporteraient avec eux la promesse de services de meilleure qualité, à commencer par les écoles et les commerces. Or, c'est bien d'un pari qu'il s'agit car l'impact d'Hope VI sur la mixité scolaire est apparu des plus limités, les *gentrifiers* n'ayant souvent pas d'enfants ou alors déployant des stratégies d'évitement des écoles publiques (Varady et al. 2005). Quant au renouvellement de l'infrastructure commerciale et de services des quartiers, la convergence entre les besoins et capacités financières de groupes aux revenus hétérogènes n'a rien de naturelle. Pour preuve, ce quartier en rénovation de la Nouvelle Orléans où une lutte farouche a opposé *gentrifiers* blancs et Noirs pauvres autour de l'implantation d'un magasin Wal-Mart que les premiers considéraient comme une faute de goût dans leur nouvel environnement tandis que les seconds y voyaient une opportunité d'emplois et la possibilité de faire ses courses à bas prix (Milligan et al. 2004).

---

[72] Source : *Report to Housing Authority of New Haven: Evaluation of Community Support Services and Other Aspects of the Hope VI Renovation Project at Quinnipiac Terrace (2003-2007)*, Yale Program for Recovery and Community Health, October, 2007 (trad. pers.).

La *gentrification* a cet avantage d'insuffler des forces vives susceptibles de s'engager dans l'action collective. Il a été montré que les éléments les plus actifs au sein des organisations de quartier étaient les propriétaires individuels de la classe moyenne ou aspirant à l'être et que l'engagement civique des personnes aux revenus les plus élevés d'un quartier était inversement proportionnel à la richesse de ce quartier (Logan, Molotch 1987 ; Verba et al. 1995). Leurs compétences et réseaux relationnels peuvent s'avérer précieux. Mais les preuves empiriques de la capacité des *gentrifiers* à apporter un surcroît de ressources externes à leur nouveau quartier sont ténues (Joseph et al. 2007). Le risque n'est pas non plus négligeable que leurs intérêts ne coïncident pas avec l'intérêt des habitants les plus pauvres ou que l'inégale distribution des ressources d'influence avantage un groupe au détriment d'un autre. La *gentrification* a souvent aussi pour toile de fond une rivalité latente entre groupes ethno-raciaux. Dans un récent article, le « pape » du capital social en personne, Robert Putnam, parvenait à cette conclusion dérangeante que la diversité ethno-raciale affaiblissait, au moins à court terme, le potentiel d'engagement civique dans les quartiers américains (Putnam 2007).

Plus significatifs que d'hypothétiques antagonismes ancrés dans les appartenances ethno-raciales, ce sont des clivages liés aux caractéristiques socio-économiques (revenus, âge, composition familiale, niveau d'éducation…) et aux modes de vie de populations ayant peu de choses en commun qui apparaissent comme les principaux facteurs de tensions dans les quartiers rénovés par le programme Hope VI :

> *« On ne perçoit aucune tension raciale entre les différents groupes. » (bailleur privé Stamford)*
>
> *« Il n'y a aucune tension entre voisins fondée sur les appartenances raciales. Seulement des plaintes entre voisins pour le bruit des enfants, la vie normale quoi ! De ce point de vue, vous pouvez très bien avoir des tensions entre des gens du même groupe ethno-racial. » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« De façon générale, les gens socialisent peu avec leurs voisins. Mais il y a surtout des tensions liées aux différents modes de vie, selon qu'on a des enfants ou non. On a engagé un consultant pour que les gens s'engagent sur des problèmes communs. Mais je ne les vois pas dîner ensemble ! » (bailleur social, New Haven)*

Hormis le cas spécifique des personnes âgées, souvent logées dans des ensembles de logements à part, les quartiers ont été pensés pour créer des passerelles entre groupes et éviter une re-ségrégation interne. La méthode utilisée dans tous les sites étudiés consiste à effacer toute distinction perceptible entre les logements en fonction de leur statut d'occupation ou du montant des loyers :

> *« Il n'y a aucune différence apparente entre les types de logements. On les fusionne. » (bailleur privé, Yonkers)*

> *« La différence est à l'intérieur des maisons, selon la taille des pièces. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« La seule différence entre les logements sociaux et les logements en accession privée est que les seconds ont un garage. » (bailleur privé, Stamford)*
>
> *« On ne fait aucune distinction entre les logements selon les catégories de revenus, selon que les logements sont sociaux où privés. » (représentant des locataires, Jersey City)*

La distribution spatiale des différents types de logement n'est pas seule en cause. Là où un contrôle social des espaces résidentiels est effectivement observé, il doit être plus sûrement imputé à une gestion plus stricte des logements par les bailleurs qu'au mélange des catégories de revenus :

> *« Comment des gens qui ne paient pas le même loyer vont-ils vivre ensemble ? C'est là où le management intervient. » (bailleur social, Jersey City)*

Dans nombre de sites rénovés par Hope VI, le management de nouveaux logements a été confié à des sociétés privées, jugées bien plus performantes pour rétablir la réputation et la sécurité que les gestionnaires traditionnels du logement social (Holin et al. 2003), cela même en l'absence de mixité des revenus ou des statuts d'occupation (Vale 2002). Cela peut se traduire par l'exclusion des fauteurs de troubles, cohérente avec une vision de la « communauté » qui exige une éthique de responsabilité que la part de chaque individu qui la compose. Parfois négligée en amont des projets de rénovation urbaine, à l'heure où se décidait le visage futur des quartiers, les méthodes du développement communautaire retrouvent une pertinence certaine, en aval, pour faire émerger cette état d'esprit et une communauté d'intérêts qui n'ont rien de spontané. Les pratiques d'« organisation de la communauté » (*community organizing*) favorisent en particulier les occasions de rencontre entre populations hétérogènes, que ce soit autour d'événements festifs ou dans le cadre d'instances de délibération sur les affaires relatives au quartier (Fraser 2004). Le rôle peut s'avérer précieux aussi pour gérer les relations entre différents groupes dans des quartiers multiculturels et pour stabiliser à long terme des quartiers diversifiés sur le plan ethno-racial (Nyden et al. 1997). Notre échantillon de sites rénovés par Hope VI ne comportait pas de quartiers de ce type. Mais un exemple bien connu aux États-Unis est celui de Seattle, où les promoteurs du programme ont été confrontés à des conflits opposant des groupes d'immigrants aux styles de vie très variés. Une équipe de « *community builders »* a été mise sur pied avec des résultats semble-t-il très probants (Reid 2006).

1.3.2 Des règles anti-discriminatoires fortement intériorisées

Un terme, très négativement connoté, revient souvent dans les propos des acteurs locaux et nationaux du programme Hope VI interrogés sur leurs stratégies de mixité : celui d'« ingénierie raciale » (*racial engineering*), soit une action cherchant délibérément à influencer la composition ethno-raciale d'un quartier. Quelques exemples de ces discours :

> *« On ne sélectionne pas sur la base de la race. On se fonde sur les revenus. On ne fait aucune ingénierie raciale. On n'applique aucun pourcentage de Blancs. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« Philosophiquement, on n'est pas d'accord avec l'idée d'utiliser les logements privés pour faire de l'ingénierie raciale. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« On ne fait pas d'ingéniering de cette nature. On peut contrôler la nature des logements, leur localisation, mais on ne s'occupe pas de savoir qui va vivre dans les logements. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*

Puisque les quartiers à rénover étaient habités au départ, et dans leur très grande majorité, par des minorités, et notamment des Noirs, se livrer à ce type d'ingénierie reviendrait à favoriser l'installation de Blancs. Une perspective unanimement écartée par nos interlocuteurs, à l'instar de ceux-ci :

> *« Les gens s'arrêtent quand ils passent en voiture devant Quinnipiac Terrace, tellement c'est joli. Et donc on a des demandes de Blancs. Mais on ne leur donne aucune priorité. Je n'ai jamais vu qu'un critère racial ait jamais joué un rôle dans mon entreprise. » (bailleur privé, New Haven)*
>
> *« Dès lors que quelqu'un est éligible, on ne fait aucune différence. » (bailleur social, Stamford)*
>
> *« Peu m'importe si le ménage est noir ou blanc du moment qu'il est éligible. » (bailleur privé, Stamford)*

Il n'y va pas que de préventions philosophiques car, après tout, la célébration tout aussi unanime de la diversité ethno-raciale pourrait conduire certains à favoriser discrètement le rééquilibrage ethno-racial des sites, au nom de la valeur supérieure que serait l'intégration. Mais les lois anti-discrimination jouent ici un rôle de garde-fou. Leur intériorisation paraît très poussée puisque la plupart des acteurs interrogés les invoquent spontanément comme une limite établie et connue de tous. L'interdit est sans cesse rappelé :

> *« Il est interdit de sélectionner des gens qui n'appartiennent pas aux minorités. Et de toute façon ce n'est pas la première priorité. » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« On ne regarde pas le profil racial des gens qu'on reloge. C'est interdit. » (bailleur privé, Yonkers)*

> *« Le steering*[73] *est interdit. Le HUD vient d'ailleurs nous auditer chaque année via une entreprise privée. Le gouvernement fédéral attache beaucoup d'importance à la question des discriminations. » (bailleur privé, Stamford)*
>
> *« On ne peut pas dire qu'on va faire passer un Blanc devant un Noir. De toute façon, il est illégal de faire de l'ingénierie raciale. On n'a pas supervisé l'attribution des logements privés. Mais les bailleurs privés sont soumis eux aussi aux lois anti-discrimination. » (bailleur social, Jersey City)*

La transgression de cet interdit semble d'ailleurs des plus périlleuses :

> *« On va en prison si l'on discrimine sur le fondement de la race. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« Si une Housing Authority faisait de l'ingéniering, même avec de bonnes intentions, elle s'attirerait de gros ennuis. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*
>
> *« Ce serait vraiment idiot de la part d'une Housing Authority de discriminer sur une base raciale. La réglementation des listes d'attente du logement social est très stricte. » (responsable d'une association nationale de promotion du logement abordable)*

La réglementation fédérale des attributions est en effet extrêmement pointilleuse et les listes d'attente du logement social -qui sont publiques- sont gérées de telle manière que les bailleurs ne sont jamais en position de pouvoir choisir entre deux candidatures. Une responsable de Jersey City Housing Authority nous explique la procédure suivie :

> *« A cause des lois anti-discrimination, les candidats au logement social et aux LIHTC reçoivent un numéro en fonction de la date d'envoi du dossier. Puis ils sont classés en fonction des critères légaux de préférence (vétérans, handicapés, etc.). La seule différence entre Hope VI et la liste d'attente normale, c'est le système de première préférence qui donne la priorité au relogement des anciens habitants. On commence donc par regarder les gens qui étaient là avant la rénovation et qui ont demandé à revenir, puis les candidats des quartiers alentours, puis les gens d'autres quartiers de la ville. Puis on répartit selon la taille des familles. Par exemple, s'il y a 40 appartements à remplir, on classe les demandes par besoins en taille de logement. On traite les dossiers en commençant par le numéro 1 sachant que le numéro 10 peut arriver en tête selon les critères de préférence ou les besoins liés à la taille du logement. Si les gens ne répondent pas à un appel, on passe à la personne suivante. On ne peut donc jamais se trouver en situation de pouvoir choisir entre deux candidatures identiques. La liste d'attente est ouverte au public. Il ne peut y avoir de clientélisme. Les gens peuvent consulter la liste sur le web pour savoir à quelle place ils se trouvent. Ils peuvent peut voir si les autres personnes sur la liste d'attente bénéficient d'une préférence qui vont les faire passer avant eux. » (bailleur social, Jersey City)*

Les bailleurs privés sont soumis à la même règle du « premier arrivé », le système de numérotation et de préférences en moins :

> *« On traite les dossiers dans l'ordre d'arrivée des demandes sans donner aucune priorité. Quand un dossier n'est pas accepté parce qu'il ne répond pas aux critères, on passe au suivant. » (bailleur privé, New Haven)*

---

[73] Rappelons qu'il s'agit d'une pratique consistant à orienter un candidat au logement vers un quartier en fonction de groupe d'appartenance ethnique ou racial. Voir *supra* 1.

> *« Dès qu'un candidat se présente et qu'il répond aux critères, on retire l'annonce tout de suite et on arrête la procédure de sélection. On ne peut donc choisir entre deux candidats. C'est une manière de prévenir les contentieux. Si vous gardez plusieurs candidats, ça veut dire que vous pouvez faire un tri et que vous pouvez être attaqué. C'est la pratique en usage dans notre secteur. » (bailleur privé, Stamford)*

La prévention des contentieux est d'autant plus nécessaire que la juridiciarisation des conflits liés aux refus de vente ou de location d'un logement ne semble pas que théorique. Les candidats paraissent en effet très prompts à saisir les tribunaux s'ils estiment avoir été écartés pour des motifs illégitimes. La même responsable de Jersey City Housing Authority précise la procédure suivie en cas de refus d'attribution d'un logement social :

> *« Ici, quand on n'obtient pas d'appartement, on veut savoir pourquoi. Un organisme de logement social doit être prêt à aller devant les tribunaux si quelqu'un le poursuit parce qu'on lui a refusé un logement. On doit d'abord avoir un entretien informel pour préciser les raisons du refus. Le candidat peut alors faire valoir de nouveaux arguments. Si l'on persiste à lui refuser le logement, il peut demander une médiation au cours de laquelle un tiers impartial écoute les deux parties et prend la décision. Il s'agit souvent d'un avocat. Et si la personne n'obtient toujours pas gain de cause, elle peut finalement aller devant les tribunaux, mais cette fois à ses frais. »*

Non seulement les refus d'attribution de logements sociaux doivent être motivés et les bailleurs doivent se tenir prêts à affronter une contestation de leurs décisions, mais les règles d'attribution les privent de marges de manoeuvre pour assigner les candidats à des localisations particulières, s'ils avaient la tentation de rééquilibrer la composition ethno-raciale de l'occupation de leur patrimoine. Dans ce contexte, les phénomènes d'« auto-sélection » des candidats qui choisissent un quartier où leur groupe est majoritaire sont prégnants et souvent déplorés par les acteurs locaux. Mais les possibilités sont minces de contrecarrer ces stratégies de regroupements affinitaires :

> *« Les gens s'auto-discriminent des deux côtés. Ils ne vont que dans les quartiers où ils se sentent à l'aise. » (bailleur social, Jersey City)*

> *« On a le problème de gens qui ne veulent pas aller dans les quartiers de l'autre race parce qu'ils ne retrouveront pas leurs commerces, leurs églises, etc. Certains immeubles sont entièrement latinos. Les gens s'auto-sélectionnent mais on n'a aucune règle qui interdit aux Latinos de se regrouper. Sinon on va devant les tribunaux ! » (bailleur social, New Haven)*

Les candidats ne peuvent certes refuser une proposition au motif qu'ils ne se trouveront pas dans leur communauté d'origine. Mais parmi les « bonnes causes » pour un refus, ils peuvent faire valoir des considérations culturelles :

> *« Si la raison invoquée est de se retrouver dans la communauté, on leur répond "vous ne pouvez pas dire cela". Il faut une bonne cause pour refuser une proposition. Les gens peuvent arguer par exemple du fait que le manager ne parle pas espagnol. Ils peuvent mettre en avant la proximité d'une personne de la famille qui les aide à traduire s'ils ne sont pas anglophones. Les bonnes causes peuvent être aussi*

> *culturelles -la présence d'une église, de commerces spécifiques…- mais en aucun cas raciales. » (bailleur social, New Haven)*

Dans certains sites, comme celui de Jersey City, l'absence de diversité ethno-raciale de la liste d'attente du logement social, composée pour l'essentiel de minorités, rend illusoires d'éventuelles stratégies de rééquilibrage. Là même où cette diversité existe, à New Haven par exemple, les logiques affinitaires continuent de prévaloir. Dans les deux cas, les acteurs du programme Hope VI s'interdisent par principe d'orienter les choix des ménages puisque leurs appartenances ethno-raciales ne doivent pas entrer en ligne de compte dans la gestion des attributions :

> *« Il n'y a aucune intention de faire revenir des Blancs. D'autant moins que la liste d'attente n'est pas racialement diversifiée. La liste d'attente pour les* Section 8 vouchers *l'est beaucoup plus. Mais on laisse les gens s'apparier de façon spontanée. Si les gens continuent de s'auto-sélectionner, c'est leur liberté. On ne doit influencer leurs choix d'aucune manière. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« On voit de plus en plus de Blancs sur les listes d'attente. Ils viennent des villes alentours. Mais ils choisissent les quartiers qui ne sont pas concernés par Hope VI. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« Les Blancs qui viennent sur le site de Quinnipiac sont répartis de manière aléatoire. C'est le résultat de la mixité des logements. Les différents groupes ethno-raciaux sont dispersés dans le quartier. S'il y a des regroupements cela ne peut être qu'une coïncidence car on ne regarde pas ; si le hasard les regroupe on laisse faire. » (bailleur privé, New Haven)*

Le principe de la liberté de choix des demandeurs de logement est encadré par la réglementation fédérale, qui a pris plusieurs orientations successives depuis les années 60, sans qu'aucune ne soit parvenue à infléchir les mécanismes ségrégatifs[74]. Jusqu'au début des années 60, l'attribution des logements sociaux reposait sur un système de ségrégation dualiste, avec des listes d'attente séparées pour les Blancs et les minorités. C'est pour mettre fin à ce système et faciliter un brassage des populations que l'administration fédérale a demandé à partir de 1964 aux autorités locales du logement d'appliquer une politique fondée sur la liberté de choix (*freedom of choice*), c'est-à-dire l'égalité des chances d'accès sans discrimination à raison de la race ou d'autres motifs désormais illégaux. Tel était l'objet des « Plans de sélection et d'assignation des locataires » (*Tenant Selection and Assignment Plans* ou TSAPs) soumis à l'approbation de l'agence fédérale du logement. Ce système s'est avéré tout aussi infructueux, d'autant qu'une nouvelle réglementation de 1967 autorisait l'alternative entre un « Plan A » et un « Plan B », toujours en vigueur. Dans le premier cas, le candidat arrivé en première place sur la liste d'attente obtient d'office le premier logement qui

[74] Sur ce sujet, voir Price (1990) ; NHLP (1999) ; Solomon (2005).

se libère et qui correspond à ses besoins ; s'il refuse le logement proposé sans motif valable, il redescend en bas de la liste ou s'en trouve évincé, selon la politique de la PHA. Dans le second cas, la PHA fait jusqu'à trois propositions dans les immeubles où la vacance est la plus importante, et c'est seulement après trois refus successifs que le candidat est rétrogradé à la dernière place de la liste d'attente. A moins qu'il soit évincé, les temps d'attente sont beaucoup plus limités dans le Plan B et les candidats blancs préfèrent se voir rétrogradés que d'accepter une attribution dans un quartier où le groupe ethno-racial est sous-représenté ou absent. Ainsi la ségrégation peut-elle perdurer derrière un mécanisme formellement non racialisé.

Suite à une investigation engagée par le ministère de la Justice, au nom des droits civiques, le HUD s'était engagé, en 1979, à mettre fin à ce système, mais cet engagement n'a jamais été tenu et le principe du « choix individuel » a été maintenu en dépit de ses conséquences ségrégatives[75]. Dans les grandes villes, en particulier, les logements disponibles peuvent être excentrés par rapport aux aspirations géographiques des candidats, de sorte que seuls les ménages sans aucune marge de manoeuvre résidentielle -souvent membres de minorités ethno-raciales- s'inscrivent sur les listes d'attente. En parallèle, les bailleurs privés subventionnés par le gouvernement fédéral ont continué de gérer leurs propres listes d'attente vers lesquelles les ménages blancs se sont orientés dans leur majorité.

La loi de 1998 sur le logement social a entendu réformer une nouvelle fois ce système en autorisant la territorialisation des listes d'attente. Des « *site-based waiting lists* » peuvent ainsi être adoptées en lieu et place de « *community-wide waiting lists* », que ces dernières soient gérées sous le régime du Plan A ou du Plan B. Cette territorialisation permet aux candidats de ne recevoir d'offres que pour les quartiers qu'ils demandent expressément. Entre autres vertus, ce surcroît de flexibilité devait inciter les familles aux revenus plus élevés à revenir dans les logements sociaux et à renforcer ainsi la mixité économique et, indirectement raciale, du peuplement puisque ces ménages sont supposés accorder plus d'importance à la localisation des logements qu'à leur profil ethno-racial d'occupation.

Si une majorité de PHAs continue d'utiliser des liste non territorialisées, certaines ont opté pour le nouveau système, à l'instar de New Haven ou Jersey City. Leur exemple illustre l'échec de la nouvelle logique en regard d'un objectif de déségrégation, faute d'une demande

---

[75] C'est ce système qui a été condamné par des cours locales, notamment la Cinquième dans l'affaire Young v. Pierce (voir *supra* 1.2.1).

significative de candidats blancs et parce que chaque groupe semble préférer l'entre-soi au mélange. Un acteur de la PHA de Jersey City explique :

> *« On a maintenant des listes par quartier. Mais ça reste malheureusement du logement de dernier ressort. Les Latinos candidatent pour des sites où leur communauté se trouve déjà.* Idem *pour les Noirs. La ségrégation reste donc très forte. »*

Le nouveau système est pourtant entouré de nombreuses garanties, mais celles-ci servent à interdire l'assignation de certains groupes dans des quartiers spécifiques plutôt qu'à empêcher les préférences individuelles de jouer. En effet, les PHAs ne peuvent territorialiser leurs listes d'attente qu'après avoir reçu un agrément du HUD, lequel examine la façon dont elles se conforment aux lois anti-discrimination. Une fois les *site-based waiting lists* mises en place, le HUD demande à chaque PHA de fournir des informations sur chaque site concernant les temps d'attente avant l'attribution d'un logement, la manière dont les différents groupes (ethno-raciaux ou autres) ont été informés des opportunités de logement dans chacun des sites, et l'impact de la liste d'attente territorialisée sur l'évolution de la composition ethno-raciale des sites. Tous les trois ans au minimum, la PHA doit aussi faire appel à des testeurs indépendants (ou à d'autres méthodes approuvées par le HUD) pour s'assurer que les demandeurs de logement ne sont pas traités différemment selon leur race ou leur ethnicité. Les appartenances ethno-raciales des résidents sont ainsi connues -de façon imparfaite- par un système auto-déclaratif. Mais ce dispositif sert à prouver que les gestionnaires du logement -publics et privés- n'orientent pas les candidats en fonction de ces appartenances plutôt qu'à se livrer à une forme d'ingénierie qui contraindrait leur liberté de choix protégée par les lois anti-discrimination.

1.3.3 Un processus équitable d'allocation des logements… limité par l'échelle d'intervention du programme

Mettre la rénovation urbaine au service de l'intégration ethno-raciale supposerait de définir des objectifs chiffrés de représentation des groupes ethno-raciaux, dans une logique d'égalisation des *résultats* qui rappelle l'*affirmative action*. Mais cela n'a pas grand sens dans les quartiers de minorités, même s'il y peut y avoir, pour certains acteurs, une dimension sous-jacente de réparation :

> *« Si la composante raciale de ce programme est seulement tacite, on reconnaît ici que les Noirs n'ont pas eu les mêmes chances que les autres. Beaucoup d'habitants sont nés dans les plantations du Sud. Ils n'ont pas été à l'école. Cette mémoire est encore vivace. On doit donner un traitement spécial à ces gens. On fait des logements de super qualité pour éliminer le stigmate. On a des standards supérieurs à ceux du marché privé, avec des logements plus spacieux, plus d'espaces verts, des*

constructions de meilleure qualité avec une meilleure isolation. La seule différence, c'est le marbre dans la cuisine et la salle de bains. » (bailleur social, Jersey City)

En principe comme dans la pratique, c'est l'objectif de traitement égal des *individus* qui prévaut sur celui d'intégration des *groupes*. Soit une logique d'égalité des *chances* d'accès aux opportunités de logement qui conduit les acteurs locaux à insister sur l'équité du *processus* d'allocation de ces logements entre les individus, quelle que soit leur groupe d'appartenance. Cette approche équitable, encadrée par les règles anti-discriminatoires, a été mise en avant, au cours des entretiens, tant par des acteurs nationaux que locaux du programme Hope VI :

« On ne peut pas se donner d'objectifs chiffrés d'intégration raciale à cause des lois anti-discrimination. » (responsable du programme Hope VI, HUD)

« La Cour suprême interdit de définir des pourcentages de Blancs et de Noirs. Aujourd'hui, on est dans l'optique d'une égalité de processus plutôt que d'une égalité de résultats. » (ancien responsable du HUD)

« J'adorerais que les quartiers soient pleinement intégrés, mais si ça ne se passe pas comme ça, ce n'est vraiment pas notre but de changer cet aspect des choses. On ne prête pas attention au résultat, mais au processus. » (bailleur social, Jersey City)

Appliquée aux quartiers de minorités, l'égalité des résultats des groupes irait non seulement à l'encontre de la satisfaction des besoins en logement de ces groupes, mais aussi contre le libre choix de son quartier, garanti par les lois anti-discrimination :

« On ne peut pas enlever une opportunité à quelqu'un qui en a besoin au nom de l'idée d'intégration. On doit d'abord satisfaire les besoins. » (bailleur privé, New Haven)

« Un quartier noir est un problème seulement si la raison d'être de ce quartier c'est la discrimination. C'est pourquoi il faut une égalité des chances dans le logement. Les Blancs pensent qu'un quartier noir est un problème en toutes circonstances. Dans les journaux, on ne parle jamais des quartiers blancs comme d'un problème ! Moi je ne pense pas qu'un quartier noir soit un problème si ce n'est pas un quartier pauvre. » (bailleur social, Jersey City)

« Notre mission c'est de créer des opportunités. On donné le plus de choix possibles aux habitants. Ensuite, que les habitants en tirent parti ou non, c'est leur problème ! » (responsable d'une association de relogement, Yonkers)

Ce principe du libre choix est affirmé comme un objectif fondamental du HUD, par exemple dans ce cahier des charges destiné aux autorités locales du logement désireuses de déposer un dossier de financement pour Hope VI :

« L'objectif fondamental de la politique de logement équitable du HUD est de faire de la pleine liberté de choix de son logement une réalité. Cette liberté suppose que tous les ménages puissent choisir le type de quartier où ils désirent résider, que les quartiers de minorités ne soient plus privés des ressources publiques et privées les plus essentielles, et que des quartiers racialement mixtes et stables soient effectivement accessibles pour donner un sens au choix de chacun. Pour que la pleine liberté de choix devienne une réalité, les sites où le HUD investit ses moyens financiers devraient être sélectionnés pour atteindre deux buts complémentaires : 1. Élargir les

> *opportunités d'accès aux logements aidés dans les quartiers non-minoritaires, afin d'ouvrir les choix à tous les ménages aidés à l'échelle métropolitaine ; 2. Réinvestir dans les quartiers de minorités, y améliorer la qualité et l'accessibilité financière des logements pour en faire un vrai choix pour les ménages aidés. »*[76] (trad. pers.)

Pour assurer l'équité du processus d'allocation des logements, l'instrument privilégié est l'*Affirmative fair marketing plan* que les bailleurs sociaux et les bailleurs privés bénéficiant de subventions publiques sont tenus d'élaborer[77]. Dans une logique qui rappelle celle de l'*outreach*, formule originelle de l'*affirmative action*[78], il s'agit de diffuser l'information sur les opportunités de logement auprès de tous les groupes, qu'ils soient ethno-raciaux ou autres (handicapés, minorités religieuses…). Voici par exemple la stratégie d'« *affirmative marketing and outreach* » énoncée par le plan de revitalisation du quartier de Lafayette à Jersey City :

> *« Les actions prévues par le plan de revitalisation cibleront un large spectre de résidents éligibles, à l'instar des efforts d'accommodation de l'autorité du logement de Jersey City en direction des personnes handicapées, des personnes âgées et des personnes de toutes catégories de revenus. (…) Les principes du plan seront mis en œuvre, diffusés et gérés par l'entreprise privée Interstate Realty Management Company (…). Parce qu'IRM prévoit de faire la promotion de ces quartiers économiquement mixtes en direction de candidats potentiels qui ne sont pas les candidats traditionnels du logement social, IRM va faire de la publicité auprès de ces nouveaux candidats dans des publications locales et de l'agglomération ainsi qu'à travers des organisations de quartier. Les publicités et avis incluront la description du site et du programme, les préférences accordées à certains candidats, de même que l'heure et le lieu où les dossiers seront disponibles. Les publicités seront placées dans plusieurs journaux très largement diffusés dans la zone de Jersey City. De plus, les publicités seront mises à dispositions d'organisations des droits civiques ou de promotion du logement abordable ainsi que d'agences gouvernementales qui pourront les diffuser auprès du public. Des accommodements particuliers seront prévus pour aider les candidats potentiels : 1. Un personnel bilingue sera mis à disposition pour répondre aux questions et aider à remplir les dossiers de candidature. 2. L'assistance aux candidatures émanant de personnes souffrant de déficience auditive sera fournie grâce à un téléphone pour malentendants. Pour s'assurer d'une procédure de sélection non-discriminatoire, tous les dossiers seront postés directement à une entreprise indépendante qui certifiera leur date de réception par un cachet. Ceux qui parviendront à la même date seront attribués par une loterie. »*[79] (trad. pers.)

---

[76] Source : HUD's Fiscal Year 2008, NOFA for the HOPE VI Revitalization Grants Program.

[77] Voir *supra* 1.1.1.

[78] Jusqu'à la fin des années 60, l'*affirmative action* désignait ces initiatives d'*outreach* prises pour accroître le nombre de candidats noirs dans une position donnée, la prise en considération du facteur racial intervenant seulement de manière ponctuelle et localisée, avant la sélection proprement dite qui demeurait strictement *color-blind*. C'est à partir du début des années 70 que l'*affirmative action* a pris une seconde signification, celle d'une différenciation plus ou moins marquée et explicite des modalités de *sélection* selon l'identité raciale des postulants. Voir le rapport de Daniel Sabbagh.

[79] Source : JCHA, Lafayette Gardens Revitalization Plan, 2001.

Curieusement, ce système de loterie a été abandonné, à Jersey City, du fait de l'hostilité des habitants. Mais il a été adopté à Yonkers, où il a fallu départager 200 candidats alors que seuls 60 logements étaient offerts dans la première tranche du programme concernant le quartier de Mulford Gardens.

La large diffusion de l'information et la transparence du processus de sélection des candidats concerne aussi l'attribution des logements subventionnés en dehors des quartiers de minorités. Ce point est souligné par le cahier des charges fédéral :

> *« Nous attendons que vous vous assuriez que votre plan de revitalisation élargira les opportunités de logements en dehors des quartiers pauvres et des quartiers de concentration des minorités (...).. Nous attentons aussi que vous vous assuriez que les ménages éligibles de toutes races et groupes ethniques auront un accès égal et effectif à ces logements. »*[80]

Cependant, la rénovation urbaine s'est rarement traduite par de nouvelles constructions sociales « hors site » et *a fortiori* dans d'autres communes. C'est là une limitation concrète à l'affirmation rhétorique d'une pleine liberté de choix de son logement. Dès lors qu'une nouvelle offre n'a pas été fournie en quantité suffisante dans d'autres quartiers que les quartiers de minorités, la notion d'égalité des chances d'accès aux opportunités de logements est quelque peu vidée de sa substance. Dans une récente déclaration commune, une trentaine d'organisations de promotion du logement équitable (*fair housing*) a réclamé une meilleure prise en compte de cette dimension dans le programme Hope VI :

> *« Nous demandons que chaque projet HOPE VI soit tenu de prendre en considération la mesure dans laquelle le logement social a opéré dans le marché local du logement dans le sens d'une perpétuation de la ségrégation raciale et économique des familles pauvres, et que le plan de reconstruction des logements s'engage de façon adéquate dans la correction de cette ségrégation par l'accroissement des opportunités de logement dans des lieux plus diversifiés, y compris dans les zones à faible concentration de pauvreté et de minorités, à l'échelle de la ville ou de l'agglomération. »*[81] (trad. pers.)

L'application de la règle dite du « 1 pour 1 » (*one-for-one replacement*) a été suspendue en 1995 dans les sites concernés par le programme Hope VI. Cette règle imposait jusque-là aux organismes de logement social d'avoir non seulement construit ou acquis un nombre équivalent de logements *avant* de procéder à une démolition, mais de les reconstruire ailleurs pour faciliter la déségrégation. Autant dire qu'il était quasiment impossible de démolir quoi que ce soit, au grand dam de beaucoup de villes. En outre la dotation fédérale était trop

---

[80] Source : HUD's Fiscal Year 2008, *op. cit.*

[81] Source : Poverty & Race Research Action Council et al., Statement of Fair Housing And Civil Rights Advocates on Hope VI Reauthorization, March 2008.

modeste pour mener à la fois les opérations de démolition et la reconstruction de logements sociaux en nombre suffisant. D'où le recours intensif aux allocations personnelles que sont les *Section 8 vouchers*. La loi de 1998 sur le logement social a fini par rendre pérenne cette dérogation à la règle du 1 pour 1, en desserrant plus encore la contrainte sur la reconstitution de l'offre : les logements détruits peuvent être désormais remplacés par des *vouchers* et s'ils sont reconstruits *in situ*, les nouveaux logements sociaux doivent l'être en nombre inférieur, au nom de la déconcentration.

Une autre exemption de taille a été apportée à la règle dite de « *Site and Neighborhood Standards* » qui oblige en principe à localiser les nouvelles constructions sociales en dehors des zones de concentration de minorités[82]. Dans l'examen des projet Hope VI qui lui sont soumis, le HUD précise qu'il « *considérera le champ et l'impact de la revitalisation proposée sur l'atténuation des conditions difficiles dans le grand ensemble de logements sociaux et son quartier environnant* »[83]. Les opérateurs locaux peuvent ainsi produire les logements de remplacement dans un rayon de 3 miles autour du quartier, même si ces derniers sont des quartiers de minorités. Et même pour les logements qui viendraient s'ajouter aux seuls logements de remplacement, ils peuvent s'affranchir de la règle du *Site and Neighborhood Standards* s'ils démontrent leur « *bonne foi* » dans l'impossibilité de trouver une localisation compatible avec leurs ressources, ou s'ils prouvent que les quartiers de minorités où se feront les reconstructions verront leur situation s'améliorer grâce au nouveaux logements et aux services sociaux qui les accompagnent. Si les exemptions sont larges, l'incitation à se conformer à la règle du *Site and Neighborhood Standards* est faible puisque le production de logements dans des quartiers à bas niveau de pauvreté ou de concentration de minorités ne rapporte que 1 point sur 102 aux villes candidates à l'appel à projets du HUD.

En vertu du Fair Housing Act, les programmes du HUD doivent rechercher « *de manière active* » l'objectif d'accès équitable au logement » (*in a manner affirmatively to further fair housing*)[84]. Sans aller jusqu'à promouvoir une discrimination positive, il s'agit à l'évidence de dépasser la simple prohibition des discriminations négatives. Mais la jurisprudence n'a pas vraiment clarifié les obligations qui incombent au HUD dans le cadre du programme Hope VI, puisque très peu d'affaires ont été portées devant les tribunaux (Giorgio 20006). Dans un cas seulement, jugé en 2005 par une Cour de district du Maryland, le défaut de toute politique

---

[82] Voir *supra* 1.1.2.
[83] Source : HUD's Fiscal Year 2008, *op. cit.*
[84] Voir *supra* 1.1.2.

active de déségrégation du logement social a valu au HUD d'être condamné[85]. Des résidents de Baltimore concernés par la démolition de 3000 logements sociaux avaient attaqué conjointement le HUD et la municipalité pour avoir planifié la reconstruction des logements dans des quartiers ayant subi une discrimination historique. La ville de Baltimore n'a pas été déclarée coupable, la Cour n'ayant pas retenu le motif de discrimination intentionnelle, mais elle a condamné le HUD pour n'avoir pas envisagé de stratégie métropolitaine de déségrégation permettant aux habitants de choisir entre un relogement dans leur quartier d'origine et un relogement dans des quartiers non minoritaires.

La difficulté où se sont trouvées nombre de PHAs pour acquérir du foncier disponible et pas trop onéreux dans d'autres quartiers des villes ou elles officient, et *a fortiori* dans d'autres villes, explique que les reconstructions « hors site » aient été réalisées le plus souvent à proximité immédiate des logements sociaux démolis. Tel est le cas dans nos quatre terrains d'enquête.

En raison de l'objectif de dédensification maximale du site de Mulford Gardens, le projet de Yonkers a pris le parti de (re)construire une majorité de logements (239 sur 439) en dehors du site. Mais à cause de « *l'enjeu électoral* » et parce que « *les gens ne veulent pas bouger dans leur grande majorité* », selon les termes d'un acteur du projet Hope VI, tous les logements hors site ont été planifiés à quelques rues seulement du site rénové, c'est-à-dire à l'intérieur même du quadrant Sud-Ouest de la ville, là où se concentrent déjà l'essentiel des logements sociaux et des minorités[86]. Outre les 200 logements sociaux construits dans les autres quartiers de la ville, en application du jugement de déségrégation[87], un quota de logements abordables s'applique à tous les nouveaux projets immobiliers privés de ces mêmes quartiers. Une organisation *non-profit*, le Housing Action Council, a été mandatée pour vérifier que la ville se conformait à la décision judiciaire. Cette même organisation s'occupe des relogements dans le cadre de Hope VI et les habitants des logements sociaux bénéficient d'une priorité pour être relogés dans d'autres quartiers, mais très peu ont tiré parti de cette opportunité, de leur propre fait précisent les opérateurs du projet[88].

---

[85] Thompson v. HUD 2005.

[86] Voir *supra*, introduction de la partie 1.3.

[87] *Idem*.

[88] Voir *infra*, 1.3.4.

A Jersey City, la règle « 1 pour 1 » s'appliquait encore lorsque le projet relatif au quartier de Curries Woods a été retenu par le HUD. Mais l'autorité locale du logement était entravée tant dans sa volonté de démolir sur le site que de reconstruire des logements sociaux hors site :

> *« On a été obligé de réhabiliter un immeuble au lieu de démolir parce qu'on ne pouvait pas le remplacer. On a acheté deux immeubles dans des quartiers de classes moyennes pour maintenir un niveau de logements abordables en application du 1 pour 1. Mais comme nous n'avions pas assez d'argent pour refaire du logement social, on a reconstruit d'autre types de logements, gérés par des opérateurs privés. En pratique, aucun habitant de Curries Woods n'a été y vivre. » (bailleur social, Jersey City)*

Le projet de Jersey City relatif au quartier de Lafayette Gardens comprend aussi l'acquisition de deux terrains à l'extérieur du site en rénovation pour y bâtir un « mix » de logements, y compris sociaux. Localisés là aussi à quelques encablures du site de Lafayette Gardens, ces nouvelles constructions ont été vivement contestées par les habitants du quartier environnant. Une responsable de Jersey City Housing Authority témoigne :

> *« Ils ne voulaient pas de logements sociaux et se sont battus pendant des années car ils avaient peur qu'on y reloge des habitants du logement social qui avaient très mauvaise réputation à cause de la drogue. L'environnement, principalement des catholiques polonais, voulait donc avoir un contrôle sur notre projet et être sûrs qu'on ferait du logement mixte. Et de façon implicite, ils voulaient davantage de mixité raciale. On n'a pas répondu à cette dernière préoccupation qui n'était pas formulée de façon claire. On a donc conçu le projet avec eux, en essayant d'intégrer ces logements hors site dans le paysage. Aujourd'hui les relations sont beaucoup plus apaisées. »*

A New Haven, la plupart des reconstructions ont été réalisées sur site. La dissémination de logements sociaux en application d'une décision judiciaire avait provoqué, là aussi, de vives résistances. Un acteur local évoque à ce propos « *des logements sociaux incendiés* » et des « *propriétaires qui avaient peur pour la valeur de leur propriété* ».

Le seul exemple, dans notre panel de villes, d'une reconstitution intégrale du parc social détruit, vient de Stamford. Le premier projet concernant Southfield Village s'était soldé par la perte de nombreux logements sociaux, au détriment des habitants initiaux qui, dans bien des cas, n'avaient pas trouvé de solution de relogement dans la ville. En conséquence de cet épisode, la municipalité a décidé de rétablir la règle du 1 pour 1 à l'occasion d'un second projet soumis au HUD pour la rénovation du quartier de Fairfield Court. Mais afin de répondre à l'aspiration majoritaire des habitants, les reconstructions hors sites ont été principalement faites dans d'autres quartiers de minorités, même s'ils sont beaucoup plus diversifiés que le site de Fairfield Court. Ainsi la très grande majorité des habitants de a été ou sera relogée dans des logements sociaux, sur site ou hors site, pour un même niveau de loyer.

La municipalité très progressiste de Stamford est aussi la seule du Connecticut à avoir adopté une politique de zonage d'inclusion, obligeant les promoteurs privés à créer 12% de logements abordables dans chaque projet immobilier, dans un contexte où la cherté des logements a été reconnue comme particulièrement préjudiciable aux minorités[89]. Mais comme elle est la seule à conduire ce type de politique dans l'État, on n'a vu nulle part d'exemple de dissémination des logements sociaux à l'échelle des agglomérations, comme dans les autres États, d'autant moins la compétence géographique des Housing Authorities est limitée dans le cas le plus général aux seules villes-centres.

1.3.4 Déconcentration de la pauvreté, pauvreté de la déségrégation raciale

On l'a dit, l'innovation majeure du programme Hope VI réside dans l'idée de conjoindre rénovation des quartiers et mobilité résidentielle des habitants initiaux, deux volets indissociables puisque la rénovation est pensée tout à la fois pour attirer une population nouvelle et déconcentrer la pauvreté dans des quartiers dé-densifiés où le prix du logement sera pour partie plus élevé. Le principal instrument de la mobilité des ménages consiste à leur distribuer des *Section 8 vouchers*[90], ce qui évite d'avoir à les reloger dans d'autres logements sociaux dans un contexte de rareté des aides à la pierre en matière de construction sociale. Mais comme il a été vu, les évaluations du Housing Choice Voucher Program montrent, à l'encontre de son intitulé, que les opportunités résidentielles de ces ménages sont en fait très limitées. La combinaison des discriminations, réelles et/ou ressenties, et de la distribution géographique du logement bon marché se traduit par une forte limitation des territoires effectivement accessibles, atténuant d'autant la portée du « choix » des bénéficiaires. Les acteurs locaux reconnaissent l'imperfection de cet instrument, la difficulté à trouver un logement dans les marchés résidentiels de proximité amenant une partie des ménages à opter pour un « retour au pays », c'est-à-dire dans les États du Sud où ils ont des liens familiaux :

> *« Les vouchers dépendent de la situation du marché. On sait que les gens auront du mal à se reloger avec ce système. Certains sont partis dans d'autres régions des USA. » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« La plupart des habitants ont pris des vouchers et sont partis dans le Sud, notamment à Atlanta où il y a beaucoup d'emplois. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« On a fait de la vacance et donné des* Section 8 *à des gens ne trouvaient rien sur le marché privé, lequel a décollé entre-temps. Les gens ont eu le sentiment qu'on les virait. Ce n'était pas notre intention, mais le marché a explosé entre-temps. Ils ont dû*

---

89 Voir Mallach (2001) ; Barnes et al. (2006).

90 Voir *supra* 1.1.4.

> *partir de Stamford. Dans le second projet, l'utilisation des vouchers a été beaucoup plus limitée car on a appliqué le 1 pour 1 ». (bailleur social, Stamford)*

Des évaluations apportent un éclairage nuancé sur le parcours résidentiel des familles déplacées à cause de la rénovation urbaine, dont une partie a apprécié la sortie de quartiers gravement dysfonctionnels et dont les conditions de logement étaient souvent misérables (Cunningham et al. 2004). La perception de leur nouveau quartier par ceux qui ont déménagé dans le parc privé à l'aide d'un *voucher* est bien meilleure, à cet égard, que celle des habitants relogés dans un logement social « hors site » (Buron 2004). De façon peu surprenante, le sentiment de sécurité éprouvé dans les nouveaux quartiers a été l'élément le plus apprécié (Popkin, Cove 2007). Mais l'amélioration est parfois sensible en passant d'un logement social à un autre. Ce propos d'une ancienne habitante de Curries Woods, à Jersey City, en témoigne :

> *« Il y avait des gens bizarres qui venaient de partout pour acheter de la drogue dans mon immeuble. Des gens étaient allongés par terre devant ma porte avec des seringues plantées dans les jambes. Je me suis dit qu'il fallait partir pour assurer un avenir à mes enfants. Pourtant j'avais grandi là. J'ai déménagé dans un autre logement social de la ville. Maintenant, c'est super tranquille, c'est fantastique ! »*

Si l'on s'en tient aux ménages relogés dans le parc privé, l'effet de déconcentration de la pauvreté est impressionnant : les quartiers de destination affichent en moyenne un taux de pauvreté de 27% contre 61% dans les quartiers d'origine (Kingsley et al. 2003). La question d'une éventuelle reconstitution des poches de pauvreté dans d'autres quartiers est souvent discutée aux USA à propos des programmes de mobilité résidentielle[91]. Cette crainte n'a pas été vérifiée pour dans le cas du programme Hope VI, même si un article paru en juillet 2008 dans The Atlantic Monthly a fait grand bruit en suggérant, à partir de l'exemple de Memphis, que le programme avait transféré la criminalité vers d'autres quartiers[92]. Ce qui a surpris et choqué nombre d'acteurs et d'observateurs venant d'une revue ordinairement classée à gauche. En réalité, ceux qui ont déménagé se sont installés le plus souvent à proximité de leur quartier originel, dans un environnement assez similaire. Mais il ont pu conserver en contrepartie leurs réseaux sociaux et familiaux, alors que les ménages partis au loin ont pu être handicapés par la perte de ces liens ou des services dont ils bénéficiaient auparavant (Greenbaum 2002). Les théories faisant de la déconcentration une condition de l'augmentation du capital social des pauvres ont donc été partiellement infirmées.

---

[91] Voir Galster, Zobel (1998) ; Cunningham et al. (2000) ; Kingsley et al. (2003) ; Clampet-Lundquist (2004).
[92] Rosen (2008).

Les personnes relogées hors de leur quartier ont souvent retrouvé un logement dans des quartiers certes moins pauvres, mais peu diversifiés sur le plan ethno-racial. Mais il faut souligner que la mesure de la composition raciale des quartiers de destination a résulté d'une initiative spontanée de l'Urban Institute, mandaté comme principal évaluateur du programme Hope VI, et non du gouvernement fédéral, confirmant le caractère secondaire de la déségrégation *ethno-raciale* dans les finalités du programme, surtout si on le compare avec les initiatives du HUD du début des années 70[93]. Deux acteurs, l'un fédéral et l'autre local, témoignent de cet infléchissement :

> *« Pour les relogements, on adopte une définition économique : des relogements dans des quartiers à faible niveau de pauvreté. On ne met pas en avant l'aspect racial. Il y a plusieurs façon de définir un objectif de déségrégation. Ca peut être une déségrégation économique. » (responsable du programme Hope VI, HUD)*

> *« Dans les années 70, on sélectionnait les gens selon leur couleur de peau pour les amener dans d'autres quartiers. J'ai vu ça à Jersey City. Aujourd'hui on est moins concerné par cette question. » (bailleur social, Jersey City)*

Parmi bien d'autres sujets traités, l'une des évaluations de l'Urban Institute a donc montré que la part des minorités noire et hispanique avait diminué de 88% à 68% dans les nouveaux quartiers de résidence des personnes relogées sur le parc privé. Encore faut-il souligner que 41% d'entre elles ont trouvé un logement dans un quartier où les minorités sont plus de 90% ; seuls 19% se sont installées dans des quartiers comprenant moins de 30% de minorités, sachant qu'elles étaient seulement 2,5% dans ce cas avant leur relogement (Kingsley et al. 2003). Les préférences des ménages ont pu jouer, expliquant le faible impact du programme en termes de déségrégation ethno-raciale en regard de la déségrégation économique. Tous nos interlocuteurs locaux ont insisté sur l'attachement presque atavique des habitants à leur quartier et leur manque d'empressement à s'établir dans des quartiers blancs, dans l'hypothèse où ils y trouveraient des opportunités de logement bon marché :

> *« Il est facile de promouvoir le concept de déségrégation, mais il faut partir de l'attachement des gens à leur quartier. Une enquête sociale a montré que 98% d'entre eux souhaitaient revenir sur le site. La plupart ne veulent pas bouger du Sud-Ouest de Yonkers où se trouvent les logements sociaux et les minorités. Ce sont des gens qui sont là depuis plusieurs générations. Ils ne veulent pas être des pionniers en allant s'installer dans des quartiers où ils seront ultra-minoritaires. Tous veulent rester le plus près possible de leur quartier d'origine, à cause des services de gardes d'enfants, de transport, de santé, etc. La reconcentration, c'est donc le choix des habitants. Mais c'est vrai qu'on ne les décourage pas s'ils veulent se reloger dans des quartiers pauvres et de minorités. On a respecté les besoins individuels. Ici les gens n'ont pas été baladés ou déplacés. Hope VI n'a pas été conçu pour prendre les gens d'un quartier et les reloger dans un autre quartier. Personne n'a l'idée de prendre des*

---

[93] Voir *supra* 1.1.2.

minorités pauvres par la main et de les envoyer dans des quartiers blancs. » (bailleur social, Yonkers)

« Les gens ne veulent pas partir d'un endroit où ils ont passé toute leur vie. Ils sont restés dans le logement social de génération en génération. C'est paradoxal, mais ils éprouvaient un sentiment de sécurité dans leur quartier. Et puis ils y ont des liens familiaux, l'accès aux transports collectifs, etc. » (bailleur social, New Haven)

« Les gens veulent rester dans des quartiers familiers. On a respecté ce choix en essayant de rapprocher les logements sociaux reconstruits des zones d'emploi et des lignes de transport. » (bailleur social, Stamford)

« Les gens de Curries Woods sont revenus sur le site. Ceux de Lafayette n'étaient pas intéressés par les logements hors site alors qu'on les a construits à 300 mètres de leur quartier ! Ce sont des gens qui n'ont jamais été à Manhattan, alors que c'est à une station de métro ! Dans les relogements effectués par les vouchers*, les gens sont ravis de côtoyer des gens différents. Mais d'autres ont peur. Il y a des étapes à franchir pour connaître autre chose. On essaie de les éduquer, de les aider à surmonter leurs craintes. » (bailleur social, Jersey City)*

Passer de la logique de la *dispersion* à la logique, beaucoup plus exigeante, de la *mobilité* dans un objectif conscient de déségrégation raciale requiert des moyens d'action conséquents, auxquels peu de sites ont consenti. A l'échelle nationale, le cas de figure le plus répandu est celui de villes ayant fait le minimum requis -la prise en charge du coût du déménagement- sans aider plus avant les locataires à effectuer des choix de relocalisation judicieux. Certains opérateurs du programme ont cherché avant toute chose à vider les immeubles, se satisfaisant de reloger nombre d'habitants dans d'autres logements sociaux aussi dégradés que les précédents (Buron et al. 2002). De fait, beaucoup d'habitants se sont évaporés dès l'annonce des démolitions. C'est là une différence cruciale entre Hope VI et des programmes comme Gautreaux ou MTO : les déménagements sont contraints dans le premier cas et volontaires dans le second (Goetz 2003a). L'intention du premier était de faire de ces déménagement une opportunité pour engager des parcours résidentiels ascendants. Mais de façon générale, le programme a péché, au moins pendant les premières années de sa mise en œuvre, par un manque d'attention aux processus de relogement, les gestionnaires locaux perdant la trace de nombre d'habitants initiaux. Il a fallu attendre l'année 2000 pour que le HUD demande aux bailleurs sociaux de collecter de façon systématique les informations permettant de suivre la trajectoire résidentielle des habitants concernés par la rénovation, l'intérêt des pouvoirs publics se focalisant jusque-là sur ce qui se passait à l'intérieur des sites eux-mêmes.

D'où la frustration des zélateurs de la mobilité résidentielle pensée comme l'antidote à la ségrégation raciale[94]. On l'a dit, ils ne sont pas toujours en phase avec les défenseurs du logement social qui considèrent que la production d'une offre sociale répondant aux besoins passe avant la question de la localisation de ces logements[95]. Les organisations de promotion du *fair housing* ont récemment tenté de rapprocher les points de vue à l'occasion de la déclaration commune, précitée, sur le programme Hope VI :

> *« Nous soutenons l'implication substantielle et effective des habitants dans le processus de d'élaboration des projets. En même temps, les groupes de pression et les décideurs publics doivent reconnaître que les intérêts des habitants ne sont pas "monolithiques". Dans n'importe quel ensemble de logements sociaux, certains habitants peuvent vouloir revenir dans leur quartier d'origine alors que d'autres peuvent vouloir le quitter. Ces préférences vont varier avec la localisation de ces logements. L'opportunité de déménager vers des quartiers racialement intégrés ou à faible niveau de pauvreté ne devrait pas leur être déniée parce qu'une majorité d'habitants souhaitent rester sur place, ou parce que la construction de logements dans de tels quartiers prendra plus de temps. »* (trad. pers.)

Les résultats les plus probants en termes de déségrégation, qu'elle soit économique ou raciale, ont été obtenus là où une aide intensive à la mobilité a été fournie. S'il permet rarement d'infléchir les choix résidentiels de ceux qui désirent s'établir à proximité de leur quartier d'origine, ce *mobility counseling* a donné lieu à des efforts très substantiels dans des villes comme Seattle ou Tucson[96]. Les opérateurs du programme ont alors apporté une information très circonstanciée sur les mérites comparés de différents quartiers de destination aux personnes désirant quitter leur quartier, et les ont accompagnées dans leurs visites d'appartement ou leur ont prodigué des services personnalisés de formation professionnelle ou de remise à niveau éducative (Popkin et al. 2004). Dans les sites où nous avons enquêté, il est toutefois frappant de constater l'absence de démarche racialement consciente, par exemple dans la démarche de *mobility counseling* mise en oeuvre pour les habitants de Lafayette Gardens à Jersey City dont l'objet est strictement socio-économique :

> *« Les habitants recevront une aide à la mobilité et au relogement portant sur les avantages et opportunités d'un relogement dans des quartiers hors site qui ne sont pas économiquement impactés par une concentration élevée de ménages très pauvres et qui sont économiquement et socialement diversifiés »*[97]

---

[94] Voir par exemple Tegeler (2005).

[95] Voir *supra* 1.2.1.

[96] Sur le *mobility counseling*, voir *supra* 1.1.4.

[97] Source : Memorandum of Understanding Between Jersey City Housing Authority and Lafayette Gardens Resident Council, 2002.

Cette démarche *color-blind* contraste avec le caractère racialement conscient des programmes de mobilité ordonnés par les tribunaux. Nous disposons de cet élément de comparaison dans les cas de Yonkers et New Haven :

> *« La décision de justice demande que les relogements se fassent dans des "quartiers non-impactés". Dans ce cas, on a eu une action volontaire pour essayer que les gens envisagent d'habiter dans un quartier blanc dans une but de déségrégation. On a dû fournir les statistiques. On regarde cela à partir des chiffres du recensement sur la pauvreté et la race. » (bailleur social, New Haven)*

> *« La motivation centrale du programme Hope VI, c'est la revitalisation et la gentrification. On applique une démarche racialement neutre. On ne mesure pas l'impact du programme en terme de déségrégation, ni la proportion de minorités dans les quartiers de destination, alors qu'on le fait avec le programme qui découle de la décision judiciaire de déségréguer le logement social. On a juste pris des initiatives pour convaincre les bailleurs privés en leur expliquant le programme et la situation des habitants. Dans la psychologie des bailleurs, les gens qui ont des* Section 8 vouchers *sont mauvais. On leur demande de ne pas discriminer les* vouchers*, quelle que soit la couleur de peau de ceux qui les utilisent. » (bailleur social, Yonkers)*

Concernant Hope VI, le seul exemple de décisions judiciaires *race-conscious* en matière de relogement concerne, à notre connaissance, la ville de Chicago. Dans *Wallace v. Chicago Housing Authority* (2005), les plaignants reprochaient à la Chicago Housing Authority de reloger les habitants dans des quartiers hautement ségrégués sur le plan racial et économique. Si le caractère intentionnel de la discrimination n'a pas été reconnu, les parties en litige se sont mises d'accord sur un programme de relogement qui encourage délibérément une relocalisation dans des quartiers racialement intégrés de l'agglomération de Chicago, moyennant la délivrance de services sociaux. Dans *Cabrini-Green Local Advisory Council v. Chicago Housing Authority* (2005), le juge a considéré que les 180 jours de délais donnés à 300 familles de Cabrini-Green pour déménager étaient insuffisants pour s'assurer que leur relogement n'allait pas perpétuer la ségrégation résidentielle en violation du Fair Housing Act.

Une évaluatrice de l'Urban Institute souligne ainsi la faiblesse générale du volet « mobilité » du programme Hope VI, pensé comme un instrument de déségrégation, au moins jusqu'aux années récentes :

> *« Il y a eu très peu d'attention aux relogements avant la fin des années 90. Il s'agissait surtout de virer les gens au lieu d'essayer de les reloger dans des quartiers blancs dans un but de déségrégation. »*

C'est pour y remédier qu'une proposition de loi bipartisane déposée en mars 2007 par les sénateurs Mikulski (Maryland) et Martinez (Floride) vise, entre autres choses, à améliorer la procédure de relogement des habitants. Mais l'optique reste *color-blind* car, si la loi était adoptée, les projets Hope VI seraient validés par le HUD à condition que les résidents soient

« pleinement informés de leurs choix, et se voient proposer la possibilité d'être relogés dans un lieu de plus faible concentration de la pauvreté ». Aussi, pour que la thématique du choix ne soit pas vide de sens, la proposition demande-t-elle que « *les habitants se voient offrir l'option de revenir sur les sites revitalisés* ».

1.3.5 Rénover avec ou contre les habitants ? La question de l'impact disproportionné

Les textes fédéraux assignent une double finalité à la rénovation urbaine : changer l'image et le fonctionnement des quartiers, d'une part, assurer le mieux-être des habitants initiaux, d'autre part. Mais ces derniers ont été l'objet d'une considération très inégale d'un site à l'autre. Les évaluations suggèrent que les habitants eux-mêmes ont été perçus comme des obstacles à la rénovation dans une série de villes, en vertu de ce raisonnement : la concentration spatiale de ménages pauvres ayant un effet déprimant sur le marché immobilier et l'économie locales, ce verrou du développement doit sauter si l'on veut réintégrer les quartiers dans le marché résidentiel local et y attirer une clientèle dotée d'un plus grand pouvoir d'achat. Le pouvoir fédéral a conféré une pleine légitimité à cette orientation. A partir de 1996, le HUD a demandé avec insistance aux opérateurs locaux de mesurer l'impact de la rénovation sur le développement des territoires environnants, en même temps que d'impliquer des investisseurs privés.

Dans certaines villes, le programme HOPE VI a donc eu tendance à se focaliser sur des territoires à fort potentiel de valorisation ou en voie de *gentrification*, dont le développement pouvait être contrarié par ces « abcès de fixation » que représentaient les logements sociaux les plus dégradés. « *Dans certains endroits, on n'a pas choisi les pires logements sociaux, mais les plus prometteurs en termes de redéveloppement* », confirme une évaluatrice de l'Urban Institute. Des études économétriques ont montré que les projets Hope VI ont pu avoir en effet un impact remarquable sur la valeurs marchande des espaces environnants. Appréhendée à cette aune, la stratégie de rénovation été couronnée de succès dans les villes connaissant les plus fortes tensions sur le marché du logement puisqu'on y a observé une amélioration spectaculaire des indicateurs de revenus dans les quartiers rénovés (Zielenbach 2003), ainsi que des effets positifs sur les valeurs foncières et immobilières des quartiers adjacents (Bair, Fitzgerald 2005).

De façon plus intuitive, les interlocuteurs de de l'agglomération new-yorkaise se félicitent des résultats obtenus en la matière :

> *« Yonkers abrite 40% des pauvres des Comté. Elle était au bord de la faillite il y a quelques années à cause du procès pour ségrégation. La municipalité veut donc attirer*

> *de nouvelles populations, car faire venir de nouveaux résidents, c'est avoir de nouveaux consommateurs et de nouvelles entreprises. On voit déjà un impact de Hope VI sur le prix des maisons alentours. » (consultant Hope VI, New Haven)*
>
> *« Hope VI a eu un impact très fort sur les quartiers environnants et sur le développement de downtown autour de l'université de Yale. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« Southfield Village était un quartier très dur. Il y avait comme un mur avec le reste de la ville. La rénovation a permis à des entreprises de s'installer dans un coin qui avait une réputation exécrable. » (bailleur privé, Stamford)*
>
> *« Le marché du logement était faible quand on a commencé la rénovation. Maintenant que le stigmate physique a disparu à Curries Woods, on a des gens qui téléphonent pour acheter. Les valeurs immobilières ont augmenté dans le voisinage. Mais il est difficile de savoir si Hope VI en est la cause. » (bailleur social, Jersey City)*

Les habitants originels ne sont sûrement pas les premiers bénéficiaires de cette logique *économique* qui sous-tend la rénovation urbaine. Celle-ci profite d'abord aux investisseurs privés, aux ménages extérieurs en quête d'un logement, aux quartiers environnants et, plus largement, aux villes qui tirent parti de nombreuses externalités positives de la spectaculaire métamorphose de quartiers qui comptaient parfois parmi les plus stigmatisés des villes américaines. Sous cet angle, Hope VI est à coup sûr un éclatant succès et ses laudateurs ne manquent pas. Il a pourtant une face plus sombre et compte aussi nombre de détracteurs pour qui cette politique rappelle fâcheusement la rénovation urbaine des années 50[98], restée dans les mémoires comme une politique de « *negro removal* », c'est-à-dire de déménagement forcé des Noirs. Mais comme ces derniers ont rarement été remplacés par des Blancs, il s'agirait plutôt en l'espèce d'une politique de « *poor removal* ». Dans un commentaire ironique, l'universitaire L. J. Vale soulignait que l'acronyme Hope VI aurait très bien pu signifier « *House Our Poor Elsewhere* » ![99]. Une évaluatrice de l'Urban Institute nuance, elle aussi, la portée de l'accusation de *negro removal* :

> *« Dans beaucoup d'endroits, Hope VI a été accusé de faire du* negro removal*. Ca a été le cas ici ou là, comme à Albany dans l'État de New York, mais très peu ailleurs. Il faudrait plutôt parler de* poor people removal*. »*

Comme l'a relevé l'Urban Institute, c'est en partie à cause du manque de données exhaustives et indiscutables que les appréciations portées sur Hope VI oscillent du tout au tout, entre ceux qui y voient un succès remarquable et ceux qui dénoncent un échec profond (Popkin et al. 2004). Hope VI a été critiqué en particulier pour ses effets négatifs sur l'offre de logements abordables et son impact négatif disproportionné sur les plus démunis et les minorités.

---

[98] Voir par exemple Keating (2000) ; Bennett (2000) ; sur l' *urban renewal* des années 50 et 60 et ses conséquences sur le logement des minorités, voir l'introduction.

[99] « Logeons nos pauvres ailleurs ».

Malicieusement intitulés « *False Hope* » et « *Hope Unseen* », les rapports de respectables organisation de défense du logement abordable et des minorités pauvres ont fait grand bruit en montrant qu'HOPE VI était directement responsable de la perte nette de dizaine de milliers de logements, les seuls à être accessibles aux familles les plus démunies dans un contexte de crise chronique du logement abordable (NHLP 2002 ; Center for Community Change 2003).

Le plus récent des deux rapports avance un chiffrage pour deux quartiers figurant dans nos terrains d'enquête : celui de Elm Haven, à New Haven, où la perte nette des logements sociaux destinés au tranches de revenus les moins élevés (soit la situation de l'immense majorité des habitants initiaux) s'établirait à 64%, et celui de Curries Woods, à Jersey City, où cette perte serait de 67%. ; les chiffres concernant Yonkers relèvent d'une tendance comparable[100]. Seule la ville de Stamford fait exception, du moins pour son second projet Hope VI. La règle du 1 pour 1 y a été justement rétablie pour empêcher que la rénovation urbaine aggrave la situation du logements des pauvres et des minorités[101]. Au-delà de cette échantillon, l'objectif de mixité a été traduit de façon très diverse selon les villes américaines et certaines, comme San Francisco, ont uniquement reconstruit des logements destinés à des ménages éligibles au logement social (Popkin et al. 2004). Les chiffres que nous ont fournis le HUD du nombre agrégé de démolitions et reconstructions par type de logements incitent à penser que ces dernières sont très minoritaires. En effet, 94 101 démolitions ont été planifiées depuis le lancement du programme Hope VI, pour la reconstruction prévue de 49 204 logements sociaux, auxquels s'ajoutent 9 770 logements réhabilités[102].

Avant que la mixité en devienne le principe cardinal, les concepteurs du programme avaient imaginé que les habitants retourneraient, pour la plupart, dans leur quartier d'origine (Comey 2007). Il n'en a rien été ou si peu, comme l'a révélé dix ans plus tard une évaluation officielle estimant que 46% des habitants initiaux reviendraient *in fine* (GAO 2003). Il faut certes relativiser ces chiffres en considérant que nombre de logements démolis étaient vacants, car inhabitables, et que le décalage temporel entre démolitions et reconstructions a sans doute dissuadé nombre de familles qui l'avaient envisagé, de déménager une nouvelle fois pour retourner dans leur quartier d'origine. On peut souligner aussi que ces 46% de retours ne sont qu'une moyenne et qu'une partie des sites évalués s'attendait à reloger sur place plus des trois quarts des habitants de départ ou que certaines villes ont reconstruit autant de logements

---

[100] Voir *supra* 1.3.1.

[101] Voir *supra* 1.3.3.

[102] Source : HUD, Hope VI Revitalization Grant Program : Quarterly Progression Report, 2008.

sociaux qu'elles en ont détruits. Même en l'absence de reconstitution à l'identique des logements sociaux détruits, l'Association nationale des grands bailleurs sociaux conteste l'idée d'une perte nette de logements abordables, estimant plus juste d'intégrer dans le calcul les logements sociaux transformés en LIHTC et en *vouchers*. Mais sa responsable reconnaît tout de même des « effets négatifs » :

> *« Il n'y a pas eu diminution du logement abordable, mais réduction du nombre de logements sociaux qui a été plus que compensée par les* tax credit *et les* vouchers*. D'où un accroissement net. Mais c'est vrai qu'il n'y a pas eu assez d'argent pour faire appliquer la règle du 1 pour 1 et reloger tout le monde. C'est pourquoi les Housing Authorities utilisent des* vouchers*. S'il y avait eu plus d'argent, il n'y aurait pas eu les mêmes effets négatifs. » (responsable du Council of Large Public Housing Authorities)*

En pesant sur l'offre de logements abordables, le programme Hope VI a eu un impact disproportionné sur les minorités par le simple fait que celles-ci étaient prépondérantes dans la presque totalité des sites rénovés. La recension des effets potentiellement discriminatoires de la rénovation urbaine a été effectuée en 1999 par une organisation de défense du logement abordable, le National Housing Law Project qui a publié en 2003 le rapport précité intitulé *False Hope*. Partont du constat que les « gens de couleur » sont les plus affectés par la perte de logements publics ou aidés, l'organisation insiste tout d'abord sur les charges de loyer plus importantes qui en résultent pour ces personnes. La charge d'un relogement dans le parc privé serait également plus lourde pour les minorités compte tenu des discriminations qui y règnent et qui, par définition, n'affectent pas les ménages blancs. Mais l'impact négatif de la rénovation urbaine ne pèse pas que sur les occupants actuels des logements sociaux démolis. Il faudrait aussi prendre en compte le préjudice pour les ménages présents sur les listes d'attente, qui appartiennent là aussi très majoritairement aux minorités ethno-raciales. Malgré ces effets négatifs disproportionnés, le National Housing Law Project souligne l'absence de mécanisme institutionnel permettant au HUD de rassembler les données pertinentes afin d'évaluer l'impact racial des démolitions de logements bon marché qu'il autorise. Les dossiers de candidature pour le programme Hope VI ne comportent en effet pas la moindre demande adressée aux autorités locales du logement pour qu'elle fournissent ce type de données (NHLP 1999 et 2003).

En 2006, dans une contribution écrite à la 85ème session du Comité des droits de l'homme de l'ONU, la Coalition to Protect Public Housing de Chicago a également élaboré un argumentaire pour démontrer que la politique américaine du logement violait les articles 6, 17, 23 et -pour ce qui nous intéresse ici- l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prohibe les discriminations. L'organisation affirme notamment que les

démolitions de logements sociaux accentuent les risques de sans-abrisme, de mal-logement et que ces risques affectent de manière disproportionnée les minorités raciales. D'autres organisations de défense des droits civiques, comme le Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law ou l'American Civil Liberties Union, ont développé des arguments convergents, demandant que les projets Hope VI soient soumis à l'examen de leurs effets discriminatoires indirects avant d'être approuvés (Miller 2003).

La jurisprudence sur le Fair Housing Act a écarté depuis longtemps la nécessité pour les plaignants d'apporter la preuve de l'intention discriminatoire des autorités publiques, toujours très difficile à établir. La législation anti-discriminatoire a été interprétée dans le sens d'une prohibition de politiques apparemment neutres mais dont l'effet est disproportionné sur les membres de groupes protégés, indépendamment de toute intention de la part du concepteur de cette politique. A l'occasion de décisions de tribunaux locaux (*Metropolitan Housing Development Corporation v. Village of Arlington Heights* en 1977 et *Resident Advisory Board. v. Rizzo* en 1979), la doctrine jurisprudentielle sur l'impact disproportionné (ou *disparate impact*) des politiques du logement a suivi celle qui avait été forgée quelques années auparavant en matière d'emploi (McCormack 1986). Le Fair Housing Act impose ainsi au moins deux limitations aux acteurs nationaux et locaux de la rénovation urbaine : d'une part, l'interdiction de discriminer, que ce soit de façon intentionnelle ou par les effets de l'action menée, les membres des groupes protégés (*protected classes*), définis par la race, la couleur, la religion, le sexe, le statut familial et l'origine nationale, auxquels depuis 1988 s'ajoutent les handicapés et les familles avec enfants ; d'autre part, l'obligation qui incombe au HUD d'administrer activement ses programmes pour atteindre l'objectif d'accès équitable au logement[103].

C'est sur l'un et/ou l'autre de ces fondements que les responsables nationaux et/ou locaux du programme Hope VI ont pu être attaqués en justice dans quelques villes. Ce fut par exemple le cas dans le procès qui a opposé les habitants du quartier de Cabrini-Green à Chicago au HUD et à la Chicago Housing Authority (CHA)[104]. Une coalition d'organisations de résidents et de défense des droits civiques s'était formée à Chicago pour réagir à la politique de démolitions engagée par la ville. A la fin de l'année 1996, cette Coalition to Protect Public Housing a aidé une association de résidents du quartier de Cabrini-Green à engager une action

---

[103] Sur ce second point, voir *supra* 1.1.2 et 1.3.3.

[104] Pour une autre affaire, assez similaire, et non encore définitivement jugée, voir *Reese v. Miami-Dade County* (2002).

judiciaire en alléguant que le Fair Housing Act était violé « *parce que les habitants de Cabrini se verraient refuser des logements dans leur quartier rénové et parce que ces habitants ont des revenus très faibles, il seront forcés de vivre dans des territoires racialement non-intégrés* ». L'accusation portait plus spécifiquement sur l'impact négatif disproportionné du projet de revitalisation sur les femmes noires et leurs enfants dont la probabilité d'être éligibles au logement social est infiniment plus grande que celle de tout autre groupe social. Dès lors, les plaignants demandaient au juge de stopper le processus de démolition de 1 300 logements sociaux, avant que les logements de remplacement ne soient construits. Il était également reproché un manque de participation et de consultation des habitants sur les choix de revitalisation, alors que la participation est requise par la réglementation fédérale et qu'elle avait fait l'objet d'un *Memorandum of Agreement* signé avec la CHA. Un accord amiable (*consent decree*) a été approuvé par les parties en litige en 2000, exigeant de la CHA qu'elle implique un collectif d'habitants dans le processus de décision. Le nombre de logements de remplacement abordables a été augmenté et les familles relogées se sont vues proposer différentes options : un logement social réhabilité, un logement social reconstruit, un *Section 8 vouchers* assorti d'une aide à la mobilité vers un logement dans un quartier non ségrégué (Wright et al. 2006).

Mais un obstacle à l'action judiciaire portant sur l'impact disproportionné de la rénovation urbaine vient de ce que la mise en évidence de cet impact ne constitue pas *en soi* une violation du Fair Housing Act. L'autorité en charge de la politique incriminée peut en effet démontrer que ladite politique est justifiée par un intérêt public légitime, en dépit de cet impact. Dans le cas de HOPE VI, comme l'indique la juriste Dana L. Miller (2003), ces justifications peuvent être de plusieurs ordres : la promotion de quartiers intégrés grâce à la déconcentration de la pauvreté, le réinvestissement de quartiers pauvres par des ressources fédérales substantielles, l'amélioration des conditions de vie urbaine et des besoins sociaux des habitants ou la nécessaire flexibilité accordée aux PHAs pour définir une politique de logements abordables. Les plaignants ont certes la possibilité de démontrer que ces justifications sont de simples prétextes et que d'autres options existent pour aboutir aux mêmes résultats avec des effets discriminatoires atténués[105], par exemple : la construction de davantage d'unités de logements abordables adaptés à la taille et aux moyens financiers des ménages. Si l'objectif est de permettre à tous les habitants initiaux qui le souhaitent de revenir dans leur quartier, il est

[105] Voir la décision de la Cour suprême, *Wards Cove Packing Co. Inc. v. Atonio* (1989).

évidemment difficile de concilier ces principes avec celui de la mixité et la justification par l'intérêt public légitime prévaudra. Reste une dernière solution : apporter la preuve que lesdites avancées servent seulement à masquer d'autres justifications illégitimes au sens où elles sont insuffisantes pour justifier le préjudice imposé aux groupes protégés, par exemple : la démolition indue de logements sociaux qui ne répondent pas aux critères de « détresse »[106] ou les pressions qu'exercent les promoteurs privés sur le pouvoir local pour remettre des logements sur le marché, au prix fort, notamment dans les contextes de *gentrification* où ces logements sont les seuls permettant aux ménages pauvres de se maintenir dans les quartiers[107]

Compte tenu du niveau d'exigence très élevé requis par les juges pour établir l'existence d'une discrimination indirecte et illégitime au regard des objectifs de l'action publique, on comprend que les affaires, somme toute rares[108], portées devant les tribunaux par des associations de résidents des sites Hope VI aient été très peu couronnées de succès. Par exemple, à St-Louis où un projet a été modifié pour prévoir plus que 10% de reconstruction des logements sociaux détruits et où une association de résidents mettait en avant l'impact disproportionné sur les Noirs, la Cour fédérale du 8ème circuit a conclu que « *le HUD a forcément une vision plus large que les plaignants et qu'il doit atteindre ses objectifs nombreux (et parfois contradictoires) à travers un processus de décision que la Cour ne peut pas contester à partir d'un élément unique* »[109].

Face à une attitude du pouvoir judiciaire si frileuse et déférente envers les autorités administratives, les habitants apparaissent particulièrement vulnérables. En réduisant l'offre de logements sociaux, la seule qui soit accessible aux ménages présentant des « handicaps multiples » (chômeurs de longue durée, malades physiques ou mentaux…) qui sont légion dans les quartiers d'habitat social, la rénovation urbaine a rendu plus précaire encore leur situation. Or, en intégrant ceux qui ont maille à partir avec la justice (voir *infra*), ces « *hard-to-house* » représentent jusqu'à deux tiers de la population initiale des sites Hope VI (Popkin et al. 2005). Peu de gens se sont retrouvés à la rue à cause du programme Hope VI, mais pour la plupart, l'intitulé du programme (« des opportunités de logement pour les gens où que ce soit ») est sans doute resté très rhétorique.

---

[106] En ce sens voir NHLP (2003).

[107] Voir Cunningham (2001).

[108] Comme dans l'immense majorité des sites Hope VI, aucun de nos quatre terrains d'enquête n'a été l'objet de litiges à raison de discriminations.

[109] Darst-Webbe Tenant Association Board v. St. Louis Housing Authority (2005). Voir Giorgio (2006).

Consciente des injustices créées par le programme Hope VI, des parlementaires démocrates ont fini par réagir. Après avoir célébré cette politique sans beaucoup de nuances, tout au long des années 90, des élus à la chambre des Représentants ont déposé une proposition de loi, en juin 2007, afin de le réorienter sur certains aspects essentiels, en particulier le rétablissement de la règle du « 1 pour 1 » et la réoccupation des logements reconstruits *in situ* et dans les quartiers limitrophes par les habitants initiaux. Cependant un certain flou subsiste quant à la possibilité de concilier ces principes avec l'objectif de déségrégation, l'échelle d'application du 1 pour 1 n'étant pas précisée dans la proposition de loi. sa principale promotrice, Maxine Waters (représentante de la Californie), a cru bon d'indiquer :

> *« Alors que nous envisageons le 1 pour 1, soyons clairs sur le fait qu'il n'est pas dans notre intention de reségréguer ou de ré-isoler les habitants du logement social dans des zones de grande concentration de pauvreté ou dans des endroits qui ont souffert historiquement de la ségrégation raciale ou de l'isolement. Nous sommes sensibles à cette préoccupation et sommes ouverts à des manières permettant de s'assurer que les logements sociaux sont reconstruits sur la base du 1 pour 1 et que les habitants ont le droit de revenir dans ces logements d'une manière qui ne conduise pas à l'accentuation de la pauvreté, de la ségrégation ou de l'isolement de la zone ».*[110] (trad. pers.)

Un autre défenseur de la proposition, Barney Frank (Massachusetts), ajoute :

> *« Les objectifs du 1 pour 1 et de la création de quartiers mixtes sont compatibles, mais cela doit être fait de façon fine. »*[111] (trad. pers.)

Contrairement à la proposition (évoquée plus haut) de modification législative introduite au Sénat[112], celle-ci n'est pas bipartisane et elle est loin d'emporter l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes du programme Hope VI. Le HUD s'oppose ainsi clairement au rétablissement de la règle du 1 pour 1 :

> *« Le HUD pense que rendre obligatoire le 1 pour 1 ne ménage pas la flexibilité nécessaire à chaque autorité locale du logement pour dessiner son propre projet de reconstruction. Cela pourrait aussi augmenter les coûts d'acquisition foncière. En outre, le 1 pour 1 et la disposition qui lui est attachée pour faire revenir tous les anciens locataires pourrait contrarier le modèle de mixité dans le logement, créer des problèmes de gestion une fois la revitalisation achevée si les locataires ne sont pas sélectionnés en tenant compte de leurs activités criminelles, et compromettre la durabilité du changement »*[113] (trad. pers.)

---

[110] Source : CLPHA, *Bipartisan Coalition Supports HOPE VI : Tough Issues Remain to be Resolved* , June 25, 2007, Weekly Report.

[111] *Idem*.

[112] Voir *supra* 1.3.4.

[113] Source : HUD, Hope VI. Program History : FY 1993 to FY 2008, 2008.

La plupart des autorités locales du logement sont sur cette longueur d'onde[114]. Mais elles essaient de rapprocher leur point de vue de celui des organisations de promotion du *fair housing* avec lesquelles elles font du *lobbying* auprès des mêmes parlementaires. La position des secondes est plus proche, cependant, de celle de ces parlementaires démocrates favorables à la règle du 1 pour 1 et au droit au retour inconditionnel des habitants initiaux. En témoigne la déclaration publique précitée, intitulée *Statement of Fair Housing And Civil Rights Advocates on Hope VI Reauthorization*[115], qui demande d'étendre le principe de remplacement intégral des logements sociaux détruits à ceux qui l'ont été avant le lancement du programme Hope VI, afin de « *répondre aux enjeux de la ségrégation et du manque de choix en matière de logement pour les familles pauvres sur le marché plus large du logement* », c'est-à-dire celles qui sont sur les listes d'attente du logement social ou qui résident dans des quartiers non concernés par Hope VI. Ces organisations précisent cependant que si le quartier se situe dans un environnement favorisé -non minoritaire ou mixte- les logements de remplacement ne sauraient en aucun cas être localisés dans un endroit où la concentration de pauvreté et de minorités est plus élevée qu'elle le sera dans le quartier rénové. Elles préconisent aussi le remplacement des logements sociaux démolis par des logements de taille comparable, sachant que les familles avec enfants constituent une classe protégée par le Fair Housing Act. Est affirmé, enfin, le « droit au retour » (*right to return*) « *de tous les habitants actuels qui en font le choix* » (trad. pers.).

Le droit au retour est d'ores et déjà garanti par la réglementation fédérale qui demande aux gestionnaires locaux du programme d'accorder la préférence aux anciens habitants pour retourner sur les sites. Mais comme ils ont toute latitude pour édicter des critères d'éligibilité aux nouveaux logements, la règle de « *first preference* » ne se traduit pas de façon automatique par l'attribution d'un logement. Loin s'en faut si l'on en juge par le taux de retour dans les quartiers rénovés ou en rénovation de nos quatre terrains d'enquête, lequel s'établit le plus souvent entre 10 et 20%. Même si des « opérations-tiroirs » ont été organisées, la grande majorité des habitants a donc été relogée ailleurs, de façon définitive ou provisoire, soit dans d'autres logements sociaux, soit dans le parc privé grâce au système des *Section 8 vouchers*[116]. Chaque site avance ses explications, lesquelles renvoient le plus

---

114 Voir CLPHA, *op. cit.*

115 Poverty & Race Research Action Council et al., *op. cit.*

116 L'évaluation nationale la plus complète du dispositif, portant sur 73 sites, a montré qu'un petit tiers des habitants avait bénéficié de *vouchers* et que la moitié environ avait été relogée dans un autre logement social. Il est trop tôt pour savoir ce qu'il adviendra de ces derniers qui, selon les cas, resteront dans leur nouveau quartier,

souvent à une décision rationnelle des habitants plutôt qu'à la volonté délibérée de les exclure de la part des bailleurs sociaux :

> *« On a dit aux habitants qu'on voulait qu'ils reviennent sous réserve qu'ils remplissent les conditions. Mais beaucoup ne veulent pas revenir une fois qu'ils ont déménagé. C'est pourquoi le taux de retour dans un quartier n'est pas un bon critère » (bailleur social, Yonkers)*
>
> *« Les gens ne sont pas revenus parce qu'ils sont vieux ou parce qu'ils ont des enfants scolarisés dans leur nouveau quartier. Ils ne veulent pas déménager à nouveau. Il y a d'ailleurs beaucoup d'opportunités de logement à New Haven. C'est ce qui explique qu'on ait seulement 10% de retours. Personne n'a été déplacé contre sa volonté. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« Il y a encore beaucoup de gens relogés à titre temporaire. On veut les garder impliqués. On veut qu'ils soient capables de revenir. Mais les gens peuvent avoir une autre idée de leur avenir et ne pas vouloir revenir en arrière. » (bailleur social, Stamford)*
>
> *« La densité a été divisée par deux à Curries Woods, mais il y avait beaucoup de vacance. A Lafayette, en pratique on n'a pas eu à faire de tri car des gens sont restés dans leur logement temporaire. » (bailleur social, Jersey City)*

La recomposition de l'offre en logements dans les sites rénovés a sans doute pesé sur la faiblesse des taux de retour, même si la plupart de nos interlocuteurs assurent qu'il aurait été possible de reloger tous les habitants initiaux s'ils l'avaient souhaité et qu'ils ont veillé à recréer une offre adaptée à la taille des familles. Mais la reconstitution d'une offre sociale ou très sociale ne suffit pas à garantir le droit au retour car ils doivent encore satisfaire les critères d'éligibilité. C'est là où le bât blesse, car les critères en question s'avèrent souvent très restrictifs. Commun à tous les sites, figure l'exigence d'être « en bons termes » (*in good standing*) avec son bailleur actuel. Dans tous les sites étudiés, la notion de *good standing* recouvre des éléments de fiabilité à la fois économique et comportementale, par exemple dans cet extrait d'un protocole d'accord passé en 2002 entre la Jersey City Housing Authority et le Conseil des résidents de Lafayette Gardens :

> *« Chaque ménage doit satisfaire les "exigences minimales" suivantes pour être un "habitant en bons termes" dans le but d'être éligible à un relogement spécifique (...) : Ne pas avoir d'action en cours de la part du bailleur, ou être l'objet d'une notification pour violation du contrat de bail. Ne pas avoir un membre quiconque de la famille qui résidera dans l'appartement avec un passé criminel récent (dans la plupart des cas, les trois dernières années) ; les vérifications relatives à tous les adultes du ménage seront faites par les services de police de Jersey City et de l'État du New Jersey. Etre à jour de ses loyers et ne pas avoir été chroniquement en retard dans le paiement de ses loyers dans les années passées (soit trois fois dans l'année, ce qui expose à des*

---

retourneront dans leur quartier d'origine ou déménageront ultérieurement à l'aide d'un *voucher*. Le solde concerne des personnes relogées dans un logement subventionné autre que le logement social ou celles qui sont sorties de l'assistance en matière de logement. Voir Kingsley et al. (2003).

> *poursuites) Avoir passé avec succès l'inspection la plus récente de son appartement actuel. Satisfaire les limites de revenus et de composition familiale requises pour l'appartement à attribuer. »* (trad. pers.)

On comprend dans ces conditions (qui sont *grosso modo* les mêmes sur tous les sites étudiés) que peu d'habitants souhaitant être relogés dans les sites rénovés aient été déclarés éligibles. D'autres villes ont établi des critères plus drastiques encore, appliquant de façon rigide une règle fédérale adoptée en 1996 qui donne aux bailleurs sociaux la possibilité d'évincer toute personne impliquée dans la moindre activité pénalement sanctionnée. Appelée « *one strike and you're out* », cette règle a parfois été étendue à l'ensemble de la famille du délinquant. Quelques autorités locales du logement, comme Atlanta ou Chicago, ont ajouté des exigences en termes d'intégration professionnelle pour pouvoir se maintenir dans le quartier rénové. Aucune des PHAs de notre échantillon n'est allée si loin, mais toutes insistent sur l'exclusion légitime des fauteurs de trouble, essentiellement des familles dont certains membres sont engagées dans des activités de gangs. Cette approche est cohérente avec l'éthique la responsabilité au cœur de la vision communautaire américaine. Cependant certaines autorités locales du logement font preuve de flexibilité. Par exemple, celle de Stamford :

> *« On ne veut pas des fauteurs de troubles. Ce qui compte, c'est de se comporter en individus responsables. Il y a une règle et si on ne la respecte pas, tant pis ! Mais on ne peut pas les virer uniquement parce qu'on considère qu'ils ont un mauvais comportement. La loi du Connecticut n'autorise l'éviction qu'en cas de violation du contrat de bail. Et si quelqu'un n'est pas en bon termes, on peut lui apporter une aide, par exemple s'il s'agit d'un usager de drogues. De fait, très peu de gens ont été évincés à cause de la règle de* good standing. *»*

Les critères de sélection des locataires ont parfois été contestés devant les tribunaux, mais l'accusation de discrimination raciale n'a pas grand sens ici. Comme le remarque un bailleur social, « *il n'y a pas de loi interdisant de discriminer sur des critères économiques, les groupes économiques n'étant pas des classes protégées par les lois anti-discrimination* ». Les critères de retour dans les quartiers sont d'ailleurs définis dans bien des cas en lien étroit avec des associations de résidents où dominent les minorités. Le modèle en la matière est sans doute celui du quartier Henry Horner Homes, à Chicago, dont la revitalisation avait commencé avec le lancement du programme fédéral Hope VI. Décidé de façon unilatérale, un premier projet de démolition devait aboutir à l'éviction de la plupart des habitants initiaux. C'est pourquoi une association de résidents a demandé à un tribunal de revoir la proportion de logements sociaux reconstruits sur site et de reconsidérer des critères de sélection très drastiques. Outre la reconstruction des logements préalable à leur démolition, l'accord

intervenu en 1995 avec la Chicago Housing Authority, a associé à parité des représentants des habitants au Comité de sélection des locataires[117]. De façon générale, si elles veillent à adoucir les critères économiques de sélection des locataires, les associations de résidents ne se montrent pas moins sévères que les autorités locales du logement envers les familles perçues comme responsables de la dégradation de la vie collective dans les grands ensembles.

Alarmé par les nombreuses situations contentieuses, il semble que le HUD ait fortement incité les autorités locales du logement s'engager dans la voie d'une concertation plus sincère avec les habitants. Les autorités locales du logement ont donc évolué dans leur approche de la participation des habitants. Une responsable du *Council of Large Public Housing Authorities* insiste sur le rôle de l'agence fédérale :

> *« Les* Housing Authorities *ont amélioré la participation des habitants. Cela a réduit les tensions. Les gens pensent maintenant que les quartiers sont faits pour eux. Les exigences fédérales sur la participation ont été fortement renforcées au fil du programme. On dit aujourd'hui que les meilleurs projets Hope VI sont ceux où la participation a été la plus forte. »*

Cette évolution est sensible dans trois au moins des villes de notre échantillon. Les responsables de la PHA de New Haven et de Stamford ne voient que des vertus à l'implication des habitants. Ils précisent avoir délibérément aidé les habitants à se constituer en force de proposition et insistent sur la réduction des tensions qui s'en est suivie :

> *« La situation a été contentieuse dans le premier projet quand on a annoncé qu'on allait démolir. Notre ville a une forte culture de la participation. On a engagé un consultant pour travailler avec les habitants afin qu'ils soient formés et qu'ils soient sur un pied d'égalité avec nous. Ils ont aussi leur avocat. Et on a été cherché les gens par de l'*outreach*. C'est pourquoi il n'y a pas eu de conflit. On a fait beaucoup de réunions. Le* Tenant Resident Council *et les résidents ont eu leur mot à dire sur la conception future du quartier, sur la typologie des logements, leur design, les aménagements extérieurs, etc. Les gens comprennent maintenant qu'on fait le projet pour eux. On leur explique qu'un quartier économiquement mixte est nécessaire. Plus les gens sont informés et plus ils sont à l'aise. » (bailleur social, New Haven)*
>
> *« On a un objectif d'*empowerment*, car on sait que lorsque les gens sentent qu'ils ont une prise, ils sont dans de meilleures dispositions pour accepter la règle. Quand il y a contentieux avec la Housing Authority, c'est que les gens n'ont pas été formés pour comprendre les contraintes. En règle générale, c'est plutôt une information à sens unique. Mais là, le programme Hope VI nous a donné un cadre pour régler ces questions dans processus inclusif et nous a aidé à construire des relations de coopération. Il faut en effet démontrer le soutien de la communauté dans le dossier de candidature. Cela a créé de la confiance entre la Housing Authority et les habitants. On a financé du* community organizing *pendant des années pour être prêts à obtenir le*

[117] Voir le témoignage du directeur du Sargent Shriver National Center on Poverty Law, l'organisation qui a accompagné les habitants dans la procédure judiciaire (Wilen 2006).

> *financement du HUD. La* Housing Authority *paie un juriste pour aider le comité de résidents. » (bailleur social, Stamford)*

Le protocole d'accord (*memorandum of understanding*) signé en 2002, dans la phase d'élaboration du dossier de candidature, entre l'autorité du logement de Stamford et l'association des locataires de Fairfield Court, apporte de multiples garanties aux habitants qui occupent désormais une place de choix dans le processus de décision. En voici un extrait :

> *« 1. Les habitants actuels de Fairfield Court se verront garantir des logements de remplacement d'une taille comparable ou supérieure, dans l'un des sites identités (pour leur reconstruction).*
>
> *2. Le remplacement des 146 logements existants se fera sur la base du 1 pour 1. (…)*
>
> *3. Les loyers pour les logements de remplacement seront au même niveau que les loyers actuels. (…)*
>
> *4. L'autorité du logement de la ville de Stamford ou son sous-traitant à but non lucratif agira en tant que propriétaire ; l'accord de l'association des locataires de Fairfield Court sera exigé préalablement à la désignation de ce sous-traitant ; l'autorité du logement ou son sous-traitant se rencontreront sur une base mensuelle pour résoudre toutes les questions par un accord mutuel ; tout changement de sous-traitant par l'autorité du logement doit être approuvé par l'association ; toutes les politiques, pratiques et procédures de gestion seront mutuellement approuvées par l'association et l'autorité du logement (…) ; un jury comprenant trois membres de l'association et trois membres de l'autorité du logement examinera et se mettra d'accord sur toutes les questions relatives à la gestion (…).*
>
> *5. Le projet de revitalisation devra être approuvé par l'association des locataires avant tout dépôt d'un dossier de financement et toute modification exigera l'accord du conseil d'administration de l'association (…).*
>
> *6. Les parties conviennent du financement de l'association des locataires à un niveau adéquat pour lui permettre d'engager les activités suivantes : la participation à la mise en place de tous les services sociaux, aux opérations de planification et à leur supervision dans la période de revitalisation ; l'acquisition des services nécessaires à l'association pour développer un savoir faire et une crédibilité dans l'administration, la planification et la mise en oeuvre des programmes sociaux, le montage des dossiers de subvention, le développement d'une expérience tangible pour atteindre les résultats des programmes ; la constitution d'une organisation à but lucratif légalement reconnue (…) ; l'accès aux services d'une organisation juridique à des fins de formation, de connaissance des procédures légales (…).*
>
> *7. L'autorité du logement et l'association des locataires s'accorderont sur la conception des bâtiments, les projets relatifs aux quartiers et les projets relatifs aux logements.*
>
> *8. L'autorité du logement et l'association s'accordent sur un projet de relogement qui offre des choix, lequel pourrait inclure une procédure de tirage au sort, et mettre sur pied un comité de relogement comprenant trois membres de l'association et trois membres de l'autorité du logement, afin d'examiner et de trouver un accord mutuel sur toutes les politiques, pratiques et procédures relatives aux relogements. »* (trad. pers.)

Un représentant de l'association des locataires de Fairfield Court à Stamford confirme son réel pouvoir :

> *« Les relations étaient mauvaises avec le bailleur social. Les gens avaient le sentiment de ne pas avoir de contrôle. Le programme a servi de catalyseur pour changer ces relations. Un protocole d'accord a été signé. Il a été respecté. Le comité de résidents a approuvé les critères de sélection des locataires. On a établi les règles sur la façon dont on voulait vivre dans les logements reconstruits. Tous les règlements doivent être approuvés par notre conseil d'administration. »*

Le témoignage d'une représentante des locataires du logement social à Yonkers, est convergent, même si le rôle des habitants dans le processus de décision semble moins formalisé. La participation s'apparente ici davantage à un travail pédagogique et correspond à une exigence de transparence :

> *« L'opposition des habitants était forte dans la phase initiale. On voulait pouvoir donner notre point de vue avant que le projet soit décidé. Les gens ne voulaient partir à aucun prix. Ils ont vécu là toute leur vie. L'association des résidents a fait du porte à porte chez tout le monde dans le cadre d'une enquête financée par Hope VI. On leur a demandé où ils voulaient aller et s'ils voulaient revenir sur le site. On leur a expliqué ce qu'étaient les* vouchers. *Quelqu'un parlait espagnol. Puis on a été vers la Housing Authority avec les résultats de l'enquête. On a rencontré tous les partenaires de l'opération. Il y a eu énormément de réunions qui ont été organisées le soir pour que tout le monde puisse venir. Les réunions étaient très ouvertes. Les gens parlaient de ce qui les préoccupait. Les résistances ont diminué quand les gens ont réalisé que le bâti était très vieux et obsolète et qu'il fallait de nouveaux logements. Ils ont vu aussi qu'ils allaient bénéficier d'une aide pour le relogement et qu'ils pourraient revenir sur le site. Maintenant, il est clair pour tout le monde que c'est un projet qui est fait pour nous. On nous a montré des plans, on nous a expliqué ce que serait le futur quartier. Les habitants ont fait des commentaires sur tous les aspects. Puis le plan a été soumis au vote des habitants qui l'on accepté à une large majorité. Le projet présente un bon équilibre entre différents types de logement. Chacun peut trouver un logement qui correspond à ses revenus. »*

Mais l'engagement dans la durée des habitants reste partout difficile :

> *« La participation des habitants reste problématique. Beaucoup de gens ne sont pas éduqués et ne participent pas. Même avec un juriste, il reste difficile de comprendre les questions de logement, d'architecture, de dossiers de subvention, etc. » (service municipal de Stamford)*

> *« Maintenant que Hope VI a au lieu, il faut continuer le processus de participation. Mais beaucoup de gens se foutent des réunions de quartier. » (résidente de Curries Woods à Jersey City)*

Les associations de locataires sont souvent fragiles dans les quartiers d'habitat social. Elles peinent à mobiliser les habitants et leur relations avec les bailleurs sociaux oscillent entre hostilité plus ou moins déclarée et dépendance.

Le quartier de Harry Moore, à Jersey City, relève du premier cas de figure -avec des tensions raciales latentes- en même temps qu'il témoigne de la précarité des efforts d'auto-organisation des habitants :

> *« Dans les années 70, le bailleur social n'écoutait pas les habitants. Il y avait de la vacance, de la délinquance, de la peur. Ca a changé quand j'ai organisé les habitants pour qu'on se rebelle. On a fait virer le directeur et son équipe. J'ai organisé mon immeuble avec l'encouragement de la nouvelle équipe. Chaque étage avait son* building captain*, responsable de sa bonne tenue. On a monté une patrouille de résidents. Le résultat de notre action, c'est que l'immeuble a été réinvesti par le bailleur. Ils en avaient fait un endroit magnifique. On avait mis des décorations partout. L'expérience a été étendue à tous les immeubles du quartier. Mais à la fin des années 80, la drogue a tout bouleversé. Ca a détruit notre organisation. On proposait de la drogue devant ma porte. Aujourd'hui ça me fait mal de voir les immeubles démolis. On y a dépensé tellement d'énergie. C'est là où j'ai grandi. Mais il était justifié de démolir. Tout le monde a été d'accord là-dessus. » (résidente de Harry Moore)*

> *« Dans le quartier de Harry Moore, il y a une situation de crise avec des gens psychologiquement très fragilisés. Ils ont le sentiment d'être des victimes et ils sont en guerre contre nous ; ils n'arrivent pas à penser que quelque chose positif pourrait arriver dans le quartier. On essaie de changer ça, mais je suis blanche et tout ce que je dis doit être dit par quelqu'un de leur couleur pour être vrai. On travaille individuellement avec les familles pour créer de la confiance. Le* community organizing *est très faible. Les anciens leaders ont disparu. » (bailleur social, Jersey City)*

Dans le second cas de figure, les relations entre représentants des locataires et bailleurs sociaux -avec les élus municipaux en arrière-plan- versent dans le clientélisme. A cet égard, les financements du programme Hope VI et le moment décisif de la sélection des futurs habitants peuvent constituer une ressource. Tel semble avoir été le cas dans le quartier de Curries Woods, toujours à Jersey City :

> *« Il y a du clientélisme politique, mais c'était surtout le cas à l'époque où le maire était noir. Les comités de sélection étaient assurés par les habitants. Tout le monde se connaissait. C'était totalement incestueux ! »*

Cette approche interdit toute forme de mixité exogène. Elle relève certes d'une logique de mixité endogène, consistant à provoquer une différenciation sociale interne au quartier grâce à la promotion économique d'une partie de ses habitants[118]. Telle est la voie suivie à Stamford, où la logique d'*empowerment* collectif s'accompagne d'un accent sur l'*empowerment* individuel, c'est-à-dire l'accès à l'autonomie :

> *« On a utilisé l'expression "déconcentration de la pauvreté" dans le dossier de candidature car le HUD le demandait, mais ce n'était pas notre préoccupation centrale. On voulait surtout un créer un environnement adéquat pour les gens qui*

---

[118] Voir *supra*, 1.2.5.

> *vivaient là. Mais on a mis aussi l'accent sur l'autonomie individuelle. 90% la population employable a un emploi, mais pour des salaires trop faibles. Ils sont dans des petits boulots sans avenir, ni sécurité sociale. On a fait un bilan complet et un projet pour chacun en se demandant quelles sont les barrières et comment les surmonter. Mais on ne veut laisser personne au bord de la route. On a aussi une population avec des besoins spécifiques. Seulement 30% de la population est employable à Fairfield. La notion d'autonomie prend un sens différent avec les personnes âgées par exemple. »*

Jersey City suivi a suivi la même orientation dans son premier projet Hope VI pour le quartier de Curries Woods. Mais un constat d'échec est aujourd'hui dressé par la responsable de l'autorité du logement, dans un contexte à l'évidence plus « dur » socialement qu'à Stamford. La logique qui prévaut pour le second projet Hope VI, relatif à Lafayette Gardens, privilégie désormais la mixité exogène :

> *« On n'a pas essayé de faire de la mixité sociale dans le premier projet Hope VI. Tous les gens ont pu revenir à Curries Woods, sauf ceux qui avaient commis un meurtre. On n'a pas envisagé l'arrivée de nouveaux habitants. Personne n'a porté cette position. Le HUD encourageait la mixité des revenus. Mais on a dit qu'on le ferait en interne. On voit aujourd'hui que c'était une erreur. On croyait que les services sociaux allaient améliorer la situation des gens et créer de la mixité. Mais on a sous-estimé le problème de l'éducation. Les services sociaux peuvent aider à trouver un emploi, mais pas un emploi bien rémunéré. Il faut surmonter toutes les barrières liés à la santé mentale, à la consommation de drogues, à la garde des enfants. Même avec un suivi social intensif, même avec des équipements, on a fini par se rendre compte que l'on avait conservé le même quartier d'habitat social. Certains ont trouvé du travail, mais les modes de vie n'ont pas changé. Il y a une mentalité que les gens doivent perdre. On ne le referait pas comme ça aujourd'hui. A Lafayette Gardens, on va voir d'autres gens arriver. »*

L'une des cause de l'échec de la stratégie de mixité endogène est sans doute liée au fait que la sortie individuelle de la pauvreté peut être entravée par une focalisation excessive sur l'obtention rapide d'un emploi, sans suivi à long terme, ni traitement global des situations, alors que les habitants du logement social cumulent souvent de graves problèmes (en particulier de santé physique ou mentale). Une attention croissante à la situation personnelle des habitants a certes été relevée à l'échelle nationale (Holin et al. 2003), surtout par comparaison avec les pratiques des années 90. Mais l'utilisation efficiente de l'enveloppe de la rénovation urbaine destinée aux personnes et à la promotion de leur auto-suffisance économique, a rencontré des limites et Hope VI ne semble pas avoir eu d'effet très tangibles sur l'emploi ou le revenu des habitants concernés (Levy, Kaye 2004).

La stratégie mixité endogène peut buter aussi sur les difficultés rencontrés par les habitants pour accéder à la propriété dans leur quartier. Il s'agit-là d'une dimension cruciale des démarches de développement communautaire qui s'efforcent de stabiliser une « élite sociale »

dans les quartiers[119]. Mais l'opération est risquée, et peu d'habitants du logement social sont en mesure de l'assumer. Ce point est vérifié dans les quatre villes :

> *« Certains habitants ont des revenus suffisants. Il faut les convaincre que c'est leur intérêt, même si on les informe sur les risques. A Mulford Gardens, on n'a qu'une dizaine d'habitants en capacité d'acheter. C'est un grand saut pour les gens qui sont dans le logement social depuis des générations. Pour certains, c'est déjà un grand saut de basculer dans le locatif privé. L'accès à la propriété n'est donc pas la solution pour la majorité des habitants du logement social. » (consultant, Yonkers)*
>
> *« Beaucoup de ceux qui améliorent leur revenus restent dans leur quartier. Le marché du logement est trop élevé à New Haven. Donc on les aide à se stabiliser dans le quartier. On ne veut pas les perdre. Mais on a du mal à faire des logements privés à Quinnipiac Terrace. On ne va pas construire des logements que les gens ne pourront pas acheter. (bailleur social, New Haven)*
>
> *« L'accession à la propriété a été proposée juste en face du site rénové de Curries Woods, mais il ne s'agit que de trois maisons. Beaucoup de gens étaient intéressés par l'accession à la propriété, mais ils n'en avaient pas la capacité. » (bailleur social, Jersey City)*
>
> *« On a vendu 15 logements en accession à des prix divers, fortement subventionnés donc faciles à vendre. C'était un très bon deal. Mais peu d'anciens habitants ont pu les acheter. » (bailleur social, Stamford)*

La contradiction n'est pas inéluctable entre les finalités d'un programme comme Hope VI et celles du développement communautaire. En témoigne la thématique montante des « quartiers de choix » (*neighborhoods of choice*) dans cette dernière politique (Katz 2004). En lieu et place de quartiers subis, la revitalisation « communautaire » cherche à retenir les ménages en ascension sociale, mais elle envisage aussi sans tabou l'attractivité des quartiers pour des ménages extérieurs et la mobilité résidentielle des ménages pauvres qui doivent pouvoir accéder, eux aussi, aux opportunités résidentielles situées en dehors de leur quartier[120]. S'il s'agit de modifier la position des quartiers sur les marchés résidentiels locaux, c'est avant tout pour stabiliser les ménages qui réussissent, l'attraction de ménages extérieurs plus aisés que la moyenne n'étant qu'un but de rang secondaire. Indicateur plutôt que finalité de la revitalisation communautaire, la valorisation du quartier n'est pas un bien en soi, car elle peut fort bien porter préjudice aux ménages les moins fortunés qui risquent de déménager contre

---

[119] Voir *supra* 1.2.5.

[120] Pour nombre de Community Development Corporations, principaux maîtres d'œuvre du développement communautaire aux USA, la désirabilité des quartiers devient l'un des principaux indicateurs de réussite de la revitalisation. Désormais très prisés par les praticiens du développement communautaire, les indicateurs doivent suivre l'évolution de ces différents facteurs d'attractivité. La demande de logements privés est l'un des indicateurs les plus précieux à cet égard. Le pari est celui-ci : la hausse des valeurs foncières et immobilières dans un quartier longtemps déprécié se traduit par un changement du comportement des bailleurs privés qui se mettent à investir dans leur bien ; les propriétaires-occupants seront également plus enclins à s'enraciner et s'ils déménagent, ce ne sera plus à tous les coups pour fuir vers un autre quartier Sur ces approches, voir Mallach (2008).

leur gré, ou empêcher des ménages pauvres extérieurs au quartier de venir s'y établir pour profiter, eux aussi, de son amélioration.

Dans les marchés du logement peu tendus, en particulier, renforcer l'attractivité des quartiers en direction d'investisseurs et de ménages extérieurs trouve une pertinence, car l'appréciation du quartier n'aura pas d'impact négatif, au moins à court terme, sur le bien-être des habitants initiaux. Mais dès lors que les indicateurs révèlent une appréciation trop rapide, une rénovation urbaine équitable devra déplacer ses priorités de la promotion de quartiers choisis vers la préservation des logements abordables et la prévention d'une dispersion involontaire. Beaucoup plus que les recours judiciaires, aux issues très incertaines, une démarche de revitalisation communautaire se présente donc comme un garde-fou contre le potentiel discriminant de la rénovation urbaine. Sur le papier, le programme Hope VI a largement recours à cette rhétorique. Sa mise en oeuvre effective, au moins dans les premières années, laisse à penser qu'il a pu contribuer à limiter le choix de ses « bénéficiaires » apparents au moins autant qu'il n'a redonné des opportunités résidentielles à ceux qui en ont historiquement le moins.

2. France :
La tentation de l'ingénierie ethnique

2.1 Mixité sociale et droit au logement : une tension porteuse de discriminations

Central dans les politiques urbaines de la France, le principe de mixité dite « sociale » peut inspirer une discrimination positive dès lors que la production de logements sociaux et les filières d'attribution sont mobilisées pour augmenter les chances d'accès des minorités ethniques aux territoires qui leur sont fermés. Dans cette optique, l'épithète « sociale » accolé au terme « mixité » permettrait de contourner les effets stigmatisants d'une catégorisation explicitement ethno-raciale. Telle est la lecture qui pouvait être faite des dispositifs *color-blind* de lutte contre la ségrégation urbaine adoptés au début des années 90. Pourtant cette approche ne s'est jamais concrétisée. Nulle part n'a-t-on vu la mixité sociale servir à faciliter, même de façon indirecte, l'ouverture de certains territoires aux minorités ethniques, à l'instar des stratégies (prudentes) de promotion de la « diversité », sociale ou culturelle, dans les entreprises ou l'audiovisuel. A défaut d'avoir inspiré une formule de discrimination positive axée sur la mobilité résidentielle des minorités, la mixité sociale peut justifier au contraire la restriction de leurs chances d'accès à des quartiers où les acteurs des politiques de l'habitat estiment que ces groupes sont en surnombre. Ce dévoiement du concept de mixité sociale est porteur de discriminations, au sens négatif du terme cette fois, mais le thème des discriminations dans le logement a du mal à s'enraciner en France.

2.1.1 Légiférer contre la ségrégation : une formule de dispersion color-blind ?

L'apparition du thème de la « mixité sociale » dans les politiques publiques françaises est liée de façon intime aux évolutions du peuplement des grands ensembles d'habitat social, eux-mêmes inspirés, en partie, par le rêve de créer l'harmonie sociale dans une cité idéale qui a habité les grandes pensées utopiques (Choay 1965 ; Stébé 1998 ; Paquot 2005). En France, cet urbanisme était d'abord conçu pour répondre à l'urgence de la crise du logement (Flamand 1989), mais ses plus fervents adeptes y voyaient aussi le moyen de surmonter les antagonismes sociaux et de susciter de nouvelles sociabilités (Chombart de Lauwe 1965 ; Käes 1963), même si des sociologues émettront de sérieux doutes quant à la possibilité de résorber les distances sociales par la proximité spatiale qu'induisaient les grands ensembles (Chamboredon, Lemaire 1970).

Alors que le Vème Plan (1966-1970) proposait de renforcer la stratification des agglomérations en accentuant la hiérarchisation sociale des quartiers pour mieux dynamiser le marché résidentiel, le Plan suivant (1971-1975) se préoccupait des risques sociaux découlant des processus ségrégatifs. Sa Commission Habitation tenait pour « *évident que la ville devrait favoriser la rencontre* », tout en considérant que « *le contraire de la ségrégation n'est pas non plus la reconstitution fidèle, à échelle réduite, de la diversité de la société française. On négligerait ainsi le besoin qu'ont certains groupes de se retrouver entre eux à un certain échelon géographique* »[121]. L'inquiétude se faisant croissante face à ce que l'on commençait à appeler la « dégradation sociale » des quartiers HLM, la lutte contre les concentrations de ménages en difficulté *sociale* a néanmoins fait irruption dans les textes officiels. Sur le mode de l'appel à la vigilance, une circulaire du 24 mai 1971 demandait aux préfets « *d'éviter des rassemblements trop importants de ces familles (en difficulté) dans un même groupe d'immeubles* (…) *pour éviter une certaine ségrégation* »[122]. C'est pourquoi l'État a aussi décidé de freiner la construction des grands ensembles, d'abord dans les villes moyennes avec la circulaire Chalandon du 30 novembre 1971, dont les dispositions furent étendues à toutes les agglomérations avec la circulaire Guichard du 21 mars 1973 qui cherchait à « *prévenir la réalisation des formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat* ».

La déségrégation est devenue une préoccupation officielle des premier dispositifs de la politique de la ville, où perçait la volonté de disperser les ménages défavorisés -et tacitement les familles immigrées- dans l'ensemble du parc social, tout en distribuant celui-ci de manière plus harmonieuse entre les différents territoires (Tanter, Toubon 1995). La circulaire sur les opérations Habitat et vie sociale (1977) insistait sur la coordination des politiques d'attribution de logements sociaux à l'échelle des agglomérations[123], même si aucune instance opérationnelle ne le permettait (Tanter, Toubon 1983). Fondateur de la politique de Développement social des quartiers, le rapport Dubedout voulait « *stopper la ségrégation* » et suggérait la création d'instances d'agglomération garantissant la « *solidarité* » entre communes et organismes d'HLM (Dubedout 1983). Des espoirs étaient alors fondés sur les

---

[121] Texte cité par Gaudin et al. (1995).

[122] Texte cité par Dourlens, Vidal-Naquet (1987).

[123] Circulaire du 3 mars 1977 relative au « fonctionnement du groupe interministériel Habitat et vie sociale ».
Voir aussi la convention État/Union nationale des fédérations d'organismes HLM du 1er décembre 1977 visant à réorienter les décisions d'attribution pour une répartition plus équilibrée des familles en difficulté dans le parc HLM.

Programmes locaux de l'habitat et les Chartes intercommunales institués par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Mais il ne s'agissait encore que de démarches facultatives (Deschamps 1998).

C'est à leur propre initiative que des organismes d'HLM avaient engagé des politiques dites de « peuplement » visant à « équilibrer » la composition sociale de leur parc (Dourlens, Vidal-Naquet 1987 ; Dupuy, Giaccobe 1988). Ces pratiques ont reçu une légitimation d'abord réglementaire, avec le décret du 19 mars 1986, puis législative avec la loi Besson du 31 mai 1990 visant la mise en oeuvre du droit au logement. Le législateur a donc consacré de façon simultanée les principes de mixité et du droit au logement. L'affirmation de ce dernier répondait à la préoccupation grandissante pour les « mal-logés » dans un contexte de montée d'une « nouvelle pauvreté ». Le droit au logement affirmé par la loi Besson vise « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières* » (article 1er) et des actions partenariales devaient être désormais conçues dans le cadre territorialisé des « Plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées ». « *Loger les plus défavorisés* », tel était le titre d'un rapport du Conseil national de l'habitat (1985) qui allait inspirer la circulaire du 24 décembre 1986 créant des « Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes démunies ». Le ministère du Logement s'était doté aussi, à la même époque, d'un « Bureau des actions sociales » chargé de définir une stratégie en direction de groupes spécifiques (jeunes, personnes âgées, handicapés…), parmi lesquels celui des « étrangers » (Zittoun 2001). Influencée par diverses expérimentations associatives développées en marge du logement social ordinaire, la loi Besson institutionnalisait des dispositifs censés préparer l'accès ultérieur de ces groupes au logement social de droit commun, une fois considérés comme « logeables » par les HLM ; la même logique consistant à créer un « habitat adapté » sera au cœur de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusion du 29 juillet 1998 (Ballain, Maurel 2002).

Comme le montre fort bien la thèse de N. Houard (2008), le droit au logement ne se résume pas à la question de l'insertion et à la création d'un nouveau droit social. Sous couvert de droit au logement, le législateur visait aussi une « *répartition harmonieuse des ménages entre les collectivités locales* »[124], en vue de « *casser les ghettos* »[125]. Les élus de droite voulaient avant

---

[124] Selon les termes du ministre du logement, Louis Besson à l'Assemblée nationale (séance du 20 avril 1990), cité par Houard.

[125] Selon les termes du porte-parole du gouvernement, Louis Le Pensec, in *Le Monde* du 8 mars 1990, cité par Houard.

tout limiter la présence « étrangère » dans les cités HLM, allant jusqu'à proposer des « *quotas* », tandis que ceux de gauche insistaient sur le rééquilibrage de cette population entre les territoires. Mais tous se rejoignaient dans la dénonciation des « ghettos » comme le montre l'analyse des débats parlementaires de l'époque. La fabrication de la loi Besson intervenait en effet dans le contexte d'une politisation extrême des enjeux liés à l'immigration, très visible lors du scrutin municipal de mars 1989 et quelques mois plutôt tard avec la première affaire dite des « foulards ».

La même année, le ministère de l'Équipement s'était aussi saisi de cette question en commandant un rapport sur l'attribution des logements sociaux au maire socialiste d'Hérouville Saint-Clair, F. Geindre (1989). Parmi ses propositions, la loi Besson conservera l'idée de « Protocoles d'occupation du patrimoine social » (POPS) qui devaient être les lieux d'une conciliation locale entre deux finalités : assurer le droit au logement tout en empêchant la concentration des personnes « défavorisées » dans certains quartiers et patrimoines (Deschamps 1998). Précédant la loi Besson, une circulaire du 30 mars 1990 précisait déjà la fonction des POPS : identifier des « *catégories de populations jugées prioritaires à partir d'une analyse de la demande locale* » et fixer des « *objectifs quantitatifs globaux d'accueil* », tout « *en tenant compte de la capacité d'accueil du parc* ». Le préfet se trouvait investi d'un pouvoir de désignation des « *personnes défavorisées* » que les bailleurs sociaux seraient tenus d'accueillir, mais l'attention accordée à la « *capacité d'accueil du parc* » répondait aussi aux critiques de l'effet ségrégatif du contingent préfectoral des « mal-logés », accusé d'avoir concentré ces ménages dans des secteurs spécifiques (Houard 2008). A ce dispositif se substituera quelques années plus tard celui des « Accords collectifs départementaux »[126] institués par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, laquelle ne se réfère pas moins de six fois à la « mixité » dans son seul article 56 relatif aux attributions de logements sociaux ! La logique est identique -fixer des objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations répondant aux critères du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées « *dans le respect de la mixité sociale* »- et elle ne déroge pas davantage au principe de non identification des ménages immigrés, ou supposés

[126] Ces Accords collectifs sont complétés et précisés par d'éventuelles Chartes intercommunales du logement, elles-mêmes élaborées par des Conférences du logement, obligatoirement intercommunales et créées dans les bassins d'habitat délimités par le préfet, quand existe un déséquilibre dans la mixité sociale, et obligatoirement lorsqu'il existe une Zone urbaine sensible dans l'une des communes ou lorsqu'une des communes compte plus de 5 000 habitants et plus de 20% de logements sociaux.

tels, parmi les catégories prioritaires, lesquelles étant définies comme les « *personnes cumulant des difficultés économiques et sociales* » (Kirszbaum, Simon 2001).

La répartition harmonieuse de ces ménages au sein du parc HLM apparaissait nécessaire, mais elle était insuffisante, dans une optique de dispersion, en raison de l'inégale distribution de ce parc entre les communes. Parallèle à la mission confiée à F. Geindre, le ministère de l'Équipement a donc commandité un second rapport à O. Piron, fonctionnaire au ministère, en lui demandant d'identifier les mécanismes législatifs et réglementaires responsables la ségrégation spatiale. Considérant que la « *la répartition des ménages sur l'ensemble du territoire indépendamment de leur race et de leur revenu est d'intérêt général* », son rapport proposait de rééquilibrer la construction sociale entre les collectivités (Piron 1990). Cette réflexion inspirera la préparation d'une second texte, affiché par ses promoteurs comme une loi « anti-ghetto ». Votée le 31 juillet 1991 sous le nom de loi d'orientation pour la Ville (dite LOV), elle invoquait le « *droit à la ville* », cher au philosophe néo-marxiste Henri Lefebvre (1972) et que le législateur définissait de façon quelque peu réductrice comme la « *coexistence des diverses catégories sociales dans chaque agglomération* »[127].

Si la disposition phare de la loi imposant la construction de logements sociaux aux communes ne pouvant faire état d'un stock de 20% de ce type de logements[128] fut vivement contesté par la droite, les forces parlementaires ont été là aussi unanimes pour relier de la façon la plus explicite la lutte contre les « ghettos » et la question des regroupements résidentiels d'« étrangers » ou d'« immigrés » d'origine extra-européenne[129]. Votée par la droite, une loi du 21 janvier 1995 sur la « *diversité de l'habitat* » a assoupli les contraintes pesant sur les communes déficitaires, mais la gauche les a rétablies et renforcées en 2000, avec l'adoption de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). Son exposé des motifs l'indique sans ambages : « *Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en aura peu ou pas du tout* ». A la différence de la LOV, la loi SRU -toujours en vigueur- impose la relance de la production des logements sociaux et renforce le pouvoir de coercition du préfet, là où la LOV leur permettait d'échapper à leurs obligations en s'acquittant d'une simple pénalité financière.

---

[127] Sur la fabrication de cette loi, voir Heymann-Doat (1993).

[128] La loi visait les communes de plus de 3 500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants comprenant moins de 20% de logements sociaux parmi les résidences principales ; la loi fixait aussi un seuil de 18% de ménages bénéficiaires de l'Aide personnalisée au logement (APL).

[129] Pour une analyse des débats parlementaires, voir Houard (2008).

Tout comme les lois Besson et de lutte contre l'exclusion définissent les publics concernés par le droit au logement sous la catégorie des « *populations défavorisées* » ou « *démunies* », la LOV puis la loi SRU organisent le brassage territorial des « *diverses catégories sociales* ». Par ce procédé d'euphémisation rhétorique, l'enjeu des concentrations *ethniques* disparaît derrière l'affichage d'une préoccupation strictement *sociale*, même si les débats parlementaires et médiatiques laissent peu de doute quant à la définition ethnique des « déséquilibres » auxquels le législateur a entendu remédier. La finalité est bien celle d'une « *dispersion* » ou d'un « *saupoudrage* » des immigrés, ou supposés tels, dans un espace indifférencié, afin de créer une sorte de « *damier social et ethnique* » (Simon 1997).

2.1.2 Quand logement social ne rime pas avec diversité sociale

Sans qu'aucune évaluation globale n'ait permis de mesurer l'efficacité de la stratégie implicite de dispersion résidentielle des « immigrés », on dispose d'analyses, certes parcellaires, mais convergentes pour conclure à l'inadaptation des outils mobilisés pour atteindre la finalité de dispersion. Un premier bilan d'application de la loi SRU a révélé que l'obligation de produire les logements sociaux manquants à un rythme de 15% sur trois ans avait été globalement respectée et même dépassée au niveau national, mais que l'effort de rattrapage variait fortement selon les communes. Seules 36% ont atteint ou dépassé leur objectif triennal, et dans bien des cas, ces communes étaient déjà les plus proches du seuil de 20%, l'objectif triennal n'ayant été atteint ou dépassé que par 21% des communes pourvues de moins de 10% de logements sociaux (Fondation Abbé Pierre 2006). De fait, ces dernières communes marquent une préférence pour le paiement d'une amende, ramenant le fameux article 55 de la loi SRU à un système de taxation, très minime, des communes riches (Subra 2006)[130]. Le moindre des obstacles n'est pas la réticence des élus municipaux de ces territoires face au logement social qu'ils perçoivent comme le levier d'attraction d'une population « indésirable ».

Face à ces communes récalcitrantes, l'État local apparaît souvent timoré dans l'exercice de son pouvoir de sanction. En pratique, il préfère l'évitement au conflit. Derrière une confrontation de façade, loin d'organiser le retour de l'État, la « territorialisation normative » que traduit la multiplication de dispositifs contraignants pesant sur les collectivités locales,

---

[130] Une étude économétrique montre que le montant de la pénalité (environ 150 euros annuel par logement manquant) est certainement trop modeste pour exercer une incitation véritable (Bilek et al. 2006). Ce montant ne repose d'ailleurs sur aucun calcul économique, alors qu'il aurait fallu le moduler en fonction de la base fiscale des communes, les plus riches offrant une capacité de résistance plus grande que les autres (Selod 2004).

perpétue le règne de l'« arrangement » avec les villes et entre les villes elles-mêmes (Béhar 2000). On le vérifie dans l'application de la loi SRU : non seulement les préfets font rarement jouer leurs pouvoirs de sanction, mais les communes s'entendent sur des objectifs *a minima* de production de logements sociaux dans le cadre de Programmes locaux de l'habitat intercommunaux élaborés par des Établissements publics de coopération intercommunale souffrant d'une légitimité démocratique insuffisante (ENA 2005a).

L'évaluation de la mise en œuvre de la LOV et de la loi SRU révèle aussi une faiblesse technique des outils de programmation du logement social[131]. Les outils d'urbanisme opérationnels du type ZAC sont les plus efficaces, mais ils sont tributaires de la rareté et de la cherté du foncier disponible et constructible. D'où la critique du bien-fondé d'un quota uniforme de 20% de logements sociaux dans toutes les communes, lequel ne tient pas compte des opportunités foncières effectives (Selod 2004). D'où aussi cette recommandation du rapport Repentin, adopté à l'unanimité du Sénat en 2005, de réformer l'article 55 de la loi SRU dans un sens à la fois plus pénalisant pour les communes qui ne participent pas à l'effort de construction et plus respectueux des contraintes pesant sur celles qui sont de bonne foi (Repentin 2005).

Le rééquilibrage spatial de l'offre en logements bon marché se présente donc comme un levier peu adapté à l'objectif de brassage des populations. Et là même où une offre sociale est développée dans des communes favorisées, l'équation posée par le législateur entre logements sociaux et accueil de ménages défavorisés s'avère infondée (Jégouzo 2001). Car les HLM ne sont pas eux-mêmes à l'abri des différenciations sociales (Barou 2005a). L'occupation de leur patrimoine apparaît déterminée tant par les jeux politico-institutionnels locaux et que par les stratégies des ménages qui établissent des hiérarchies entre programmes HLM selon sa localisation et réputation (Toubon 1998). « *Lorsque près de 75% de la population française est éligible au logement social, que ce dernier peut tout aussi bien décrire un grand ensemble déshérité, un lotissement pavillonnaire en ville nouvelle que des micro-opérations interstitielles en centre-ville, il paraît difficile d'en faire une catégorie descriptive de la mixité socio-résidentielle ou opératoire de son rééquilibrage* », remarque D. Béhar (2000). L'offre locative sociale des communes qui rattraperont leur retard peut fort bien faciliter en effet la

[131] Une enquête sur l'application de la LOV dans huit agglomérations a montré que les documents de planification urbaine traditionnels étaient inappropriés car trop généraux (Legrand et al. 2004). Les nouveaux outils forgés par la loi SRU (notamment les Schémas de cohérence territoriale) portent sur des périmètres de projet peu propices à la diversité de l'habitat (Belmessous, Helluin 2003). On sait que les logiques foncières jouent un rôle clé dans les processus de ségrégation urbaine (ADEF 2004).

décohabitation sur place des jeunes adultes ou l'accueil de jeunes ménages d'actifs salariés, sans résoudre les questions du logement et de la place des plus démunis dans la ville (Jaillet 1998). L'assiette des logements sociaux comptabilisés au titre de la loi SRU couvre en effet un large spectre et les communes concernées privilégient globalement l'offre destinée aux revenus moyens. En 2004, le bilan triennal de l'application de l'article 55 a montré que 10% seulement de PLA-I, destinés aux plus démunis, avaient été produit, contre 29% de PLS, lesquels ne sont « *pas un "vrai" logement social* » selon la Fondation Abbé Pierre (2006).

Du point de vue des collectivités locales, le logement des personnes défavorisées reste une politique de « *second rang* » a souligné un séminaire de l'ENA consacré en 2005 au droit au logement. Depuis la loi SRU, les documents communaux et intercommunaux de planification ou de programmation doivent être compatibles, mais il leur est seulement demandé de « *prendre en compte* » les objectifs des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (ENA 2005b). Cette déconnexion entre logement des défavorisés et politiques locales de l'habitat avait été diagnostiquée par les premières évaluations de la loi Besson de 1990 (Ballain, Benguigui 1995). Le fossé semble s'être aggravé depuis lors, avec le transfert de la compétence « logement social » aux communautés d'agglomération, organisé notamment par la loi « Libertés et responsabilités locales » de 2004. L'inquiétude qui se fait jour, souligne la Fondation Abbé Pierre, tient au paradoxe d'une décentralisation qui confie des responsabilités à ceux qui se sont traditionnellement montrés les moins enclins à développer une offre de logements destinée aux plus modestes (Fondation Abbé Pierre 2007).

La production d'une offre sociale nouvelle et mieux répartie entre différents territoires n'est pas seule en cause dans déconcentration volontariste des (minorités) pauvres. Le jeu des attributions n'est pas moins décisif. Or, faute d'avoir désigné un chef de file, les efforts successifs de coordination des attributions de logements sociaux n'ont pas remédié à la dilution des responsabilités (ENA 2005a). Les Conférences intercommunales chargées d'élaborer des Chartes intercommunales du logement définissant des objectifs quantifiés de répartition des personnes défavorisées dans le parc social[132], sont souvent des « *coquilles vides* » et la solidarité intercommunale s'apparente à « *un simulacre* » car les maires dépourvus de logements sociaux refusent de siéger dans ces instances (CNV 2002).

---

[132] Ces Chartes précisent, organisme par organisme, les objectifs d'accueil fixés dans les Accords collectifs départementaux. Voir *supra*. 2.1.1.

Garantir une occupation véritablement sociale des logements construit au titre de la loi SRU supposerait des instruments permettant à l'État d'imposer des locataires. Or l'expérience des Protocoles d'occupation du patrimoine social de la loi Besson souligne l'incapacité de l'État local à infléchir les pratiques d'attribution des autres acteurs (Toubon 1998). Soucieux de ne pas violenter les organismes, rares sont les préfets ayant fait jouer la plénitude des pouvoirs conférés par cette loi (Ballain et Benguigui, 1995). Il n'en a pas été autrement avec la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui les a pourtant renforcés[133]. Mais croire uniquement dans les solutions juridiques revient à méconnaître la position complexe de la préfecture dans le système politico-administratif local. Comme en matière de construction, la position rétractile du préfet n'est pas due à son laxisme, mais à son peu d'intérêt à entrer en conflit avec ses partenaires à propos des attributions (Bourgeois 1996).

Si telle était l'intention de la LOV ou de la loi SRU, on ne propose donc pas en pratique aux populations pauvres et immigrées des quartiers de la politique de la ville de venir occuper les logements localisés dans des villes riches (Lelévrier 2004a). Ce n'est pas faute, de la part de l'État, d'avoir remodelé la gamme des produits « logement social » tout au long des années 90, afin de lever les réticences des communes. Mais le législateur a constamment oscillé entre la fusion des « produits » destinés aux personnes défavorisées dans une offre de droit commun et la création d'une offre spécifique, cette seconde option ayant finalement prévalu (Ballain, Maurel 2002). Deux filières bien distinctes ont donc été consolidées : la première intègre les populations pauvres ou modestes « mixables » dans une offre de droit commun ; la seconde oriente les demandeurs de logements sociaux les plus « handicapés » sur le plan social vers des solutions d'urgence et des formules d'hébergement spécifique, dans l'espoir d'une réintégration future de ces populations dans la file d'attente ordinaire des demandeurs de logement social (Genest 2005).

Focalisée sur la redistribution du logement social entre communes, la logique de dispersion repose essentiellement sur l'action des organismes HLM, les tentatives de modification de la LOV ou de la loi SRU visant à élargir la définition du logement social aux logements locatifs privés conventionnés ou à l'accession sociale à la propriété ont été systématiquement écartées. La préservation du caractère populaire des quartiers anciens, où prédomine le parc locatif

---

[133] Après consultation des conférences intercommunales du logement et du conseil départemental de l'habitat, le préfet doit conclure dans chaque département un accord avec les organismes de logement social. Si, au bout de six mois, l'organisme n'a pas signé l'accord départemental, c'est le préfet qui désigne à l'organisme les personnes prioritaires et qui fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger.

privé, est pourtant un aspect essentiel d'une stratégie de mixité sociale dans l'habitat. D'autant qu'a été observée, à partir du milieu des années 90, une diminution drastique du parc de logements à très bas loyers, dont la fonction sociale a été pourtant reconnue à travers la notion de « parc privé social » (Pitrou 1997 ; Arbonville 2000). Plus grave, certaines interventions publiques dans ces quartiers accélèrent l'éviction des ménages pauvres au détriment de la mixité sociale (Ballain et al. 1993 ; Ballain 2004). C'est le cas des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui, faute de conventionnements suffisants avec les bailleurs privés pour une maîtrise des loyers après travaux, participent la destruction de l'offre locative privée bon marché, au rythme de plus de 100 000 logements par an selon la Fondation Abbé Pierre (2002)[134].

Dans les années 1990, l'ANAH a cherché à répondre à cet enjeu par de nouvelles actions en faveur du maintien des populations démunies dans les quartiers anciens, en lien avec les outils proposés ou confortés par la loi Besson (fonds solidarité logement, baux à réhabilitation, baux glissants…) qui visent à améliorer les relations entre locataires et bailleurs privés. Plus récemment, en intégrant les logements conventionnés par l'ANAH dans le champ de son article 55, la loi SRU a fait valoir une conception plus extensive du logement bon marché. Mais ces mesures ne sont pas à la hauteur de l'enjeu car peu opérantes pour préserver la fonction sociale du parc privé ; elles sont en outre concurrencées par d'autres dispositifs dépourvus de finalité sociale comme « le Robien » (ENA 2005c). La faiblesse persistante du nombre de logements privés conventionnés par l'ANAH témoigne de ces difficultés (CNH 2004).

La loi SRU autorise aussi les organismes d'HLM à nouer des partenariats avec des promoteurs privés afin d'étendre leur parc dans des quartiers dont le foncier est trop onéreux (Sabbah 2004). Une méthode de production du logement social « *en dentelle* » a fait son apparition, qui consiste à disperser quelques lots ou étages destinés au logement social au sein de l'habitat privé (Bouvelot 2002). Mais cette volonté de répartir les pauvres à dose

---

[134] Portées par l'ANAH, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) créées dans la foulée du rapport Eveno-Nora (1976), étaient pourtant conçues pour lutter contre la ségrégation sociale provoquée pour les actions de « reconquête » du patrimoine immobilier des centres anciens populaires dans lannées 1960. Cette politique de rénovation urbaine « première manière » avait profondément altéré l'équilibre social de ces quartiers, en favorisant l'éviction des classes populaires (Coing 1966). Quoique plus attentives à la dimension sociale de la réhabilitation de l'habitat ancien, les OPAH n'en ont pas moins contribué à leur tour à l'affaiblissement de la mixité sociale et ethnique (Aballea 1987). Focalisée sur l'arrivée de ménages modestes dans les communes dépourvues de logements sociaux, la Loi d'orientation pour la ville de 1991 n'avait pas réellement prêté attention aux effets sociaux à ce phénomène (Toubon 1992) et ses outils se sont révélés inadaptés aux tissus urbains déjà constitués (Legrand et al. 2004).

homéopathique dans les opérations nouvelles de logement est contestée quand elle s'applique à des communes disposant de peu de logements sociaux (HCLPD 2005). Conçu comme un plancher, le taux de 20% de logements sociaux devient en réalité un plafond car il est rare de programmer plus de 20% de logements sociaux dans les opérations nouvelles des villes déficitaires (Genest 2005).

2.1.3 Des refus d'attribution au nom de la mixité

Les analyses qui précèdent sont révélatrices de l'inadaptation des instruments d'action publique, forgés à partir du début des années 90, pour garantir conjointement la mixité sociale (par la production d'une offre nouvelle en logements bon marché dans les territoires où elle est insuffisante) et le droit au logement (en facilitant l'accès des populations exclues de ces mêmes territoires). Faut d'avoir favorisé la mixité sociale et le droit au logement dans les territoires « riches », ce sont les segments déjà appauvris du parc social qui seuls peuvent garantir, au moins à court terme, le droit au logement (Légé 1995). Or, c'est sur ces mêmes territoires, où se concentrent les pauvres et les minorités, que le législateur a accru la pression pour maintenir ou rétablir la mixité sociale. La loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville a ainsi complété la LOV par diverses mesures visant les ménages moyens[135], afin de renforcer la « *diversité résidentielle* » dans les quartiers classés en Zones urbaines sensibles (Deschamps 2003). La question du peuplement de ces quartiers est également devenue centrale dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Le texte réaffirme le droit au logement, mais il cherche aussi à répondre au souci de l'Union des HLM « *de ne pas vider le parc HLM de ses ménages les plus stables et les plus solvables* » et « *de ne pas spécialiser une fraction de ce parc dans l'accueil des plus démunis »*[136].

Dans les quartiers de la politique de la ville, la contradiction est devenue patente entre l'objectif de mixité sociale et celui du droit au logement. Le destin des Protocoles d'occupation du patrimoine social institués par la loi Besson en apporte l'illustration. Contrairement aux attentes du législateur, le champ d'intervention des POPS est resté le plus souvent communal (Borraz et al.1994 ; Bourgeois 1996). Alors qu'ils devaient faciliter

---

[135] Indexation des plafonds de ressources sur le SMIC, relèvement des plafonds de ressources au-delà desquels le supplément de loyer de solidarité (ou « surloyer ») devient exigible. Ces dispositions ont été prolongées par des mesures réglementaires : relèvement des plafonds de ressources de 15 % en province et 10 % en Île-de-France, nouvelle possibilité de déroger aux plafonds de ressources par arrêté préfectoral dans tout immeuble occupé à plus de 65% par des locataires éligibles à l'APL.

[136] Source : Actualités HLM, Pour une définition renouvelée de la mixité sociale, n° 40, juin 1996.

l'entrée des ménages « défavorisés » dans un parc social élargi, ces dispositifs ont plutôt fonctionné localement dans la logique inverse : au lieu de constituer des seuils ou quotas d'accueil « planchers », ils ont fixé des plafonds d'accueil des ménages considérés comme porteurs de périls pour la mixité « sociale », les ménages en question étant le plus souvent d'origine étrangère. Une circulaire du ministre délégué Logement, M.-N. Lienemann, a rapidement tenté de recadrer cet outil. Observant des « *déviations* », la circulaire précise qu'« *une contradiction a parfois été relevée, dans les objectifs des protocoles, entre l'accueil des demandeurs et l'équilibre des peuplements ; l'objectif primordial des protocoles est bien l'accueil des demandeurs en situation d'exclusion du logement, en répartissant cette charge d'accueil entre les diverses communes et les différents bailleurs* ». Demandant que « *les partenaires raisonnent en termes de fluidité de marchés du logement, de mobilité résidentielle et de parcours résidentiels des familles et des personnes* », le texte juge possible de concilier cet objectif et celui du rééquilibrage des quartiers, à condition de veiller « *à ce que la zone géographique du protocole soit suffisamment large* » et à ce qu'aucun seuil d'accueil « *ne puisse être générateur d'exclusions* »[137]. Cette injonction ministérielle ne semble pas avoir été suivie d'effets, les Chartes communales instituée par la loi de lutte contre l'exclusion de 1993 ayant joué le même rôle de protection de certaines municipalités contre la venue de ménages « indésirables » (Kirszbaum 1999 ; Depriester, Genest 2001 ; Kirszbaum, Simon 2001).

Ces pratiques ont d'autant moins disparu que le législateur s'est abstenu de hiérarchiser les normes juridiques de mixité et du droit au logement, dans un contexte où des tribunaux locaux ont légitimé, à partir de 2000, le refus d'attribuer un logement social au nom de la mixité sociale[138]. Saisi de cette question, le Conseil d'État a mis les deux principes sur le même plan[139]. Mixité sociale et droit au logement se présentent dès lors comme de simples « normes d'orientation », renvoyant le contenu matériel de la politique du logement social à l'éppréc des décideurs locaux (Quilichini 2001). Les acteurs des politiques locales sont ainsi tenus de résoudre la contradiction potentielle entre les normes du droit au logement et de la mixité (Simon 1998 ; Toubon 1998 ; Kirszbaum 1999 ; Tissot 2006).

---

[137] Circulaire du 23 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux, JO du 26 janvier 1993.

[138] TGI Marseille 21 décembre 2000, Mme Mur c/ SA Logirem, cité par Brouand (2002) ; Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 28 juin 2005, Mme Mur c/ Logirem, cité par Brouand (2006).

[139] Conseil d'État, 27 juillet 2001, Association Droit au logement et fédération des comités Droit au logement, cité par Brouand (2002).

Différentes instances officielles se sont inquiétées des risques d'arbitraire qui en découlent. Le Haut conseil à l'intégration a souligné en 1998 que le droit au logement était « *reconnu comme un principe de valeur constitutionnelle* », « *l'un des plus fondamentaux au regard de l'intégration* », tandis que la mixité sociale serait « *devenue, paradoxalement, un obstacle de plus pour le déroulement normal du parcours résidentiel d'une famille immigrée* », car autorisant « *bien des refus d'attribution* » (HCI 1998). Peu après, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations consacrait un rapport aux « *discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social* » (dont nous étions co-auteur avec Patrick Simon) concluant que le refus d'affirmer clairement la supériorité du droit au logement sur le principe de mixité avait « *abouti à durcir les conditions d'accès au logement de certains groupes sociaux, au premier rang desquels se trouvent les familles immigrées* » (Kirszbaum, Simon 2001). Une position assez similaire a été affirmée en 2001 par trois « sages », mandatés par l'Union sociale de l'habitat, qui posaient ce principe : « *Toute politique ou pratique qui conduit à un refus d'attribution, "dans l'intérêt du demandeur" ou au nom de la mixité, sans offre simultanée d'un logement de qualité comparable à celui demandé est inacceptable* »[140]. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a jugé à son tour que le consensus politique sur la mixité sociale recelait « *d'importantes ambiguïtés qui nuisent à la mise en oeuvre d'une véritable politique de mixité et sont parfois à l'origine de perversions mêmes du concept* », car « *les usages négatifs de la mixité sociale ajoutent de l'exclusion à l'exclusion* » (HCLPD 2005). Enfin, faisant suite à deux procédures judiciaires engagées en parallèle par deux associations oeuvrant en faveur du logement des démunis[141], le Conseil de l'Europe a sanctionné la France, en juin 2008, pour violation de ses engagements internationaux en matière de droit au logement, considérant que :

> *« Le concept de "mixité sociale", tel que prévu par la loi de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique »*[142].

Ces différentes analyses convergent pour critiquer le rabattement des politiques publiques sur la mise en oeuvre de la mixité sociale à la seule échelle des quartiers dits sensibles. Car c'est à eux seuls que s'applique de façon discriminante l'injonction à la mixité sociale.

---

[140] N. Questiaux, S. Veil et P. Bouchet, cités par SOS Racisme (2002).

[141] ATD Quart Monde et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris.

[142] Cité par Uhry, Viard (2008).

Ainsi le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées écrit-il :

> *« La première perversion de la mixité sociale résulte de la vision biaisée du processus de ségrégation : elle consiste à rechercher la mixité dans les seuls quartiers pauvres. La mixité n'a de sens que si elle s'inscrit dans le combat plus large du droit au logement. Il s'agit d'assurer à chacun non seulement un logement décent, mais un logement décent sans territoire de relégation. Oublier de partir du droit au logement pour mener une politique de mixité sociale, c'est non seulement condamner cette politique à l'échec, mais c'est ouvrir la voie à des utilisations négatives qui pervertissent totalement le sens de l'objectif de mixité, le transformant en facteur supplémentaire d'exclusion » (HCLPD 2005).*

Car mixité sociale et droit au logement ne s'opposent pas inévitablement à l'échelle des agglomérations. Cette question a été rouverte par les lois Libertés et responsabilités locales de 2004 et Engagement national pour le logement de 2006 qui consécré le bassin d'habitat comme « niveau pertinent » de réalisation de la mixité sociale. Le Conseil national de l'habitat y a vu l'opportunité d'une mise en responsabilité collective des autorités politiques de chaque agglomération sur un territoire « *assez vaste pour poser la question de la mixité urbaine et sociale sans l'opposer au droit au logement* », « *ce qui devrait permettre une amélioration progressive de la situation en matière de ségrégation territoriale et de discriminations dans l'accès au logement* ». A condition toutefois, ajoutait le rapport, de préciser les conditions du partage, de droit et de fait, des responsabilités entre l'État et les autorités locales dans la mise en oeuvre de ces deux objectifs (CNH 2005).

Le plus récent de ces textes, dit « loi ENL », a fait l'objet de commentaires contrastés par les juristes. Selon Y. Jégouzo, la loi « *s'efforce avec un certain succès de concilier les deux principes* » en réformant la procédure d'attribution des logements sociaux considérée comme inefficace en raison de la répugnance des préfets à utiliser leurs pouvoirs de substitution, en donnant d'autres part aux EPCI un rôle considérablement accru dans la négociation avec les bailleurs sociaux d'accord collectifs intercommunaux définissant des engagements d'attribution de logements aux personnes les plus défavorisées, en conférant enfin aux mêmes EPCI un pouvoir dans la détermination des zones géographiques où s'appliquent les dérogations aux surloyers (Jégouzo 2006)[143]. D'autres juristes se montrent bien plus sceptiques. Commentant le projet de loi ENL, F. Zitouni jugeait que ce texte « *poursuit les mêmes objectifs que les pratiques sélectives et discriminatoires développées par des bailleurs*

---

[143] Cette interprétation avait déjà été avancée par E. Deschamps dans un commentaire de la loi de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998. Pour cet auteur, la logique territoriale visant à retenir le niveau de décision le plus approprié au rééquilibrage social, c'est-à-dire le bassin d'habitat, et à adopter des dispositifs de dérogation adaptés aux secteurs difficiles, permettait de « *résoudre le conflit entre le droit au logement et la mixité sociale* », sans faire « *disparaître l'attention portée aux populations défavorisées* » (Deschamps 2001).

sociaux et des collectivités locales pour limiter la concentration de certains groupes ethniques ou culturels dans le parc social » et que « *rien ne s'oppose à ce que le droit au logement se dilue dans l'objectif de diversité spatiale, malgré l'accroissement des garanties apportées par le législateur aux candidats à un logement locatif social* » (Zitouni 2006).

Dans ce contexte, la capacité de l'État local à faire prévaloir le principe du droit au logement sur celui de la mixité sociale a suscité des analyses convergentes pour décrire les contradictions où il se débat. L'impossibilité de tirer les conséquences pratiques de la qualification de la mixité sociale comme « *objectif d'intérêt général* » par le juge constitutionnel[144] ont conféré au préfet la responsabilité de déterminer un point d'équilibre local. Mais l'embarras de l'État est perceptible lorsqu'il doit animer le partenariat local et négocier avec les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux des objectifs communs définis à la fois en termes de mixité sociale et de droit au logement. Outre ses droits de réservation, le Préfet dispose de nombreux pouvoirs de contrainte qui s'avèrent rapidement contre-productifs dans ce contexte : « *Les préfets n'ont pu empêcher que l'objectif de mixité sociale, initialement destiné à faire revenir des familles modestes dans des villes dépourvues de logements sociaux (mixité sociale « par le bas »), ne serve la recherche d'une mixité sociale « par le haut » (refuser de loger davantage de familles défavorisées dans les quartiers sensibles pour y faire revenir les classes moyennes)* », peut-on lire dans le compte-rendu d'un séminaire de l'ENA consacré au logement (2005b).

Les textes législatifs venus récemment renforcer le pouvoir des collectivités locales risquent d'accentuer la primauté de la régulation locale des déséquilibres territoriaux et sociaux -c'est-à-dire la primauté de la mixité- sur la fonction d'accueil des populations défavorisées. Le renforcement parallèle des garanties accordées aux demandeurs de logements sociaux, et notamment aux catégories dites « prioritaires », en réponse à la revendication d'un droit au logement opposable, « *ne devrait pas faire obstacle à la dissolution de ce droit au logement dans la mixité* », estime F. Zitouni (2006). *A contrario*, le Haut conseil à l'intégration s'inquiète d'un « *risque majeur de contradiction entre deux objectifs législatifs* » que sont la mixité sociale et le droit au logement opposable, car les logements disponibles se trouvent massivement dans les ZUS : « *L'obligation de loger ou de reloger les publics prioritaires pourrait ainsi se concrétiser par une nouvelle concentration de personnes défavorisées dans des quartiers défavorisés, et plus particulièrement les zones urbaines sensibles* » (HCI 2007).

---

[144] Décision du 7 décembre 2000

2.1.4 L'hypothèse de discriminations systémiques

L'intériorisation poussée de la norme de mixité par les agents locaux en charge de l'attribution des logements auraient facilité l'émergence d'un « *contexte institutionnel* » propice aux discriminations (Simon 1998), voire d'un « *racisme institutionnel* » (Sala-Pala 2006). Cette hypothèse d'une discrimination institutionnelle ou systémique a été avancée, au début des années 2000, par le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD). Effectuant la synthèse des travaux concernant l'accès au parc social, cette étude précisait que les manifestations individuelles de racisme sont sans doute limitées, mais qu'il fallait « *déconstruire des mécanismes responsables des inégalités d'accès et de jouissance du droit fondamental d'avoir un toit* ». Les traitements inégalitaires ont été analysés comme le fruit d'un système de décision locale éclaté entre une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par leurs actions (Kirszbaum, Simon 2001).

Dans un rapport consacré plus récemment au même sujet, mais étendu au secteur privé, le Conseil national de l'habitat (CNH) a proposé de distinguer entre les processus discriminatoires « *individuels et circonstanciels* » et les processus « *collectifs et cumulatifs* », « *contribuant, voire aboutissant, par des effets de système (l'enchaînement de décisions, de procédures, de règles et de pratiques apparemment neutres et objectives) à la concentration de certaines catégories de population dans des localisations particulières, dans des segments déqualifiés du parc existant, ou, pour ces mêmes catégories de population, à des délais d'accès particulièrement longs* ». Parmi les nombreux cas de discriminations dans l'accès au logement portés à sa connaissance, le CNH souligne que les critères de nationalité, d'origine, de patronyme ou les caractères raciaux ou ethniques des candidats jouent un rôle presque exclusif, reléguant loin derrière la stigmatisation d'autres groupes tels que les jeunes, les personnes âgées ou les handicapés (CNH 2005)[145]. Plus récemment encore, un avis du Haut conseil à l'intégration consacré au logement des immigrés a repris à son compte le concept de discrimination systémique car « *tout concourt à organiser l'accès des ménages immigrés sur des types de logement déterminés et dans les quartiers sensibles, et à rendre difficile leur accès au logement social dans d'autres quartiers. C'est en ce sens que l'on peut parler de discrimination systémique* » (HCI 2007).

---

[145] Une étude a montré qu'au point de recoupement du critère de la jeunesse et de l'origine immigrée se situe une population particulièrement vulnérable face aux discriminations sur le marché du logement (Barou, Maguer 2002).

La discrimination systémique s'ancre tout d'abord dans la perception d'un « *risque sociologique* » associé aux minorités ethniques. Cette représentation des minorités comme groupe à risque a tout d'abord été construite par les bailleurs sociaux qui seraient peu à peu passés d'une appréciation individuelle des candidats au logement à une représentation sociale du risque attaché à tel groupe particulier. Considérant que la question des ressources ne se pose plus ou presque grâce aux outils de solvabilisation des ménages, « *c'est le risque sociologique symbolisé par la quête de mixité sociale qui devient la question centrale* » (Toubon 1998). De l'aveu de certains agents locaux des organismes d'HLM, les critères de la couleur de peau ou du patronyme des candidats priment sur les critères légaux d'attribution des logements (Kirszbaum 1999). La hiérarchisation des candidatures ne se ferait plus entre individus mais entre groupes : « *Européens et Asiatiques passent avant les Marocains, Tunisiens, Algériens, Turcs et Africains noirs. Mais les Kabyles passent avant les Arabes...* », observe H. Vieillard-Baron (1998). Une autre enquête auprès des acteurs locaux de l'habitat évoque une « *échelle de non-désirabilité construite sur l'origine géographique et la couleur de peau des candidats* » (Tissot 2005). Tout un vocabulaire s'est constitué localement pour euphémiser l'exclusion de certains groupes, par exemple celui des « seuils » à partir desquels une situation dégénérerait en conflits interethniques ou de voisinage (Vieillard-Baron 2002). Mais ces pratiques étant proscrites par la loi, les agents locaux font appel à des « *normes implicites* » ou « *inavouées* » de gestion, connues d'eux seuls (Warin 1996). « *Tout se passe donc comme si la "mixité sociale" était devenue, dans la pratique, le nouveau nom du "seuil de tolérance"* », mais « *il faut parler à mots couverts, ce que permet justement le terme de "mixité sociale"*, écrivent P. Tévanian et S. Tissot (2003). Une telle suggestion figure en toutes lettres, précisent-ils, dans une publication de l'Union des HLM : « *Il semble prudent toutefois, pour éviter tout risque de discrimination, de s'en tenir strictement aux termes utilisés par le législateur : "mixité sociale"* » (Actualité HLM 1999).

Il n'y va pas que d'une question sémantique car la norme de mixité, la seule qu'il soit permis d'invoquer, se matérialise par des dispositions visant indirectement à réduire l'accueil des minorités ethniques, comme la limitation des familles nombreuses ou des ménages à faibles revenus, ou par des mesures plus directes comme l'application de la règle du « 1 pour 1 » qui signifie ici que l'on n'accepte de nouveau ménage « étranger » qu'en remplacement d'un autre ménage « étranger ». Cette dernière pratique avait fait l'objet d'une condamnation retentissante de la SCIC, en 1991, dans l'affaire dite Pascal. Il s'agissait en l'espèce du refus d'attribution d'un logement social fondé sur la nationalité du réclamant au motif « *qu'un*

appartement libéré par un Français doit obligatoirement être reloué à un Français ». Le responsable de l'unité de gestion avait argué de la nécessaire mixité sociale des quartiers : « *Cette prise en considération était nécessaire pour assurer l'intégration harmonieuse des intéressés dans la société française et éviter la constitution de ghettos dans certains quartiers des grandes villes* ». Le tribunal avait estimé que cette pratique caractérisait le délit de discrimination (SOS Racisme 2002 ; HALDE 2007a).

L'opacité régnante dans les processus d'attribution des logements sociaux installe un environnement propice à ces discriminations. Tout une série de dysfonctionnements techniques nuisent en effet à la transparence des attributions, en même temps qu'ils confèrent une liberté de manœuvre aux organismes HLM vis-à-vis des réservataires. C. Bourgeois a montré que ce défaut de transparence était un trait commun à l'ensemble des organismes d'HLM qu'ils soient publics ou privés (Bourgeois 1996). Mais l'action des organismes d'HLM s'insère dans un jeu complexe de relations avec des partenaires territoriaux que sont l'État et les collectivités locales, dont plusieurs recherches de terrain ont décrit les conséquences discriminatoires. Il importe en effet de remarquer à l'instar de P. Simon (2003) que la construction des « immigrés » comme « *catégorie à risque* » de la gestion locative n'est pas seulement devenue centrale dans les normes de gestion des organismes HLM, mais qu'elle a fini par « *saturer les représentations des pouvoirs publics et des élus* » selon une logique de « *discrimination probabiliste* », la réunion d'un ensemble d'informations négatives sur un groupe conduisant à rejeter les ménages que l'on rattache à ce groupe. Pour les élus locaux qui arguent du coût social de la spécialisation de leur ville dans l'accueil des « immigrés » alors que d'autres communes n'en accueillent que très peu, la mixité sociale sert ainsi de justification à des stratégies de fermeture (HCI 1998)[146].

La focalisation des pouvoirs publics sur les phénomènes d'ethnicisation de l'espace résidentiel et l'officialisation des « politiques de peuplement » qui en a résulté, ont contribué à délégitimer la présence des familles « immigrées », non seulement là où elles sont accueillies, mais aussi dans les territoires où elles sont absentes (Tanter, Toubon 1995). En conséquence, des stratégies de préservation des secteurs « protégés » cherchent à éviter une éventuelle

[146] Dans le champ du logement social, le principal moyen d'exclure les candidats « allogènes » repose sur l'enregistrement des seules demandes de logement émanant des résidents communaux, ou sur un critère d'ancienneté dans la commune, tous deux illégaux (Daadouch 2000). Les « immigrés » ayant une probabilité plus grande de ne pas remplir ces clauses, ils sont les principales victimes de cette méthode de discrimination indirecte. Sur le marché privé, les rapports précités de Sos Racisme (2002) et du CNH (2005) évoquent aussi l'usage abusif du droit de préemption par des maires cherchant à empêcher une vente à raison de l'origine de l'acquéreur. Voir aussi Depriester et Genest (2001).

dépréciation liée à l'accueil de ces ménages (Simon 1997 ; Lelévrier 2001). Alors que la plupart des quartiers d'habitat social continuent d'enregistrer une demande soutenue des ménages « immigrés », signe que l'obtention d'un logement social est pour elles un besoin prioritaire avant toute autre considération, ces pratiques et les représentations qui les sous-tendent pèsent à l'évidence sur leurs parcours résidentiels, (Simon 2003). Dans son rapport précité, le GELD avait rassemblé tous les indicateurs disponibles de cette inégalité : sur-représentation de certains groupes d'immigrés (ou supposés tels) dans le parc social dégradé, insatisfaction très forte de ces groupes vis-à-vis de leur du logement, temps d'attente beaucoup plus longs pour accéder un logement social, autoperception aiguë des discriminations, sentiment d'être victimes du pouvoir discrétionnaire de certains agents d'accueil, etc. ; l'exploitation des fiches de signalement du « 114 » était très révélatrice de ces inégalités, qu'elles soient réelles ou seulement ressenties (Kirszbaum, Simon 2001).

Les ménages originaires d'Afrique sub-saharienne semblent les plus pénalisés, alors même que la spécificité de leurs besoins en logement est reconnue (Boudimbou 1999 ; Lacharme et al. 2001). Une recherche de C. Poiret (1996) est venue souligner la force de préjugés et stéréotypes culturalistes qui fondent la réticence à les accueillir dans le logement social. C'est donc sur des logements de médiocre qualité, loués au prix fort sur le marché privé (Damon 2004), dans des copropriétés dégradées (Berrat, Pougnet-Place 1995 ; Poiret 1996) ou dans des squats (Bouillon 2003) que ces familles exclues du logement social sont contraintes de se reporter. Mais paradoxalement, la prévalence de la mixité sur le droit au logement qui peut être constatée localement dans les procédures d'attribution, n'est pas venue à bout des regroupements résidentiels de minorités ethniques. Les stratégies de bailleurs et de villes qui établissent une hiérarchie des programmes HLM et des quartiers en fonction de leur valeur foncière et immobilière, de leur localisation et de leur occupation, renforce au contraire la spécialisation ethnique de certains territoires en encourageant des stratégies de regroupement des « immigrés » dans ces secteurs « sacrifiés » car jugés non récupérables (Vieillard-Baron 1998).

2.1.5 Les discriminations dans le logement social : un débat impossible ?

Le traitement des discriminations dans le logement social à raison des origines ethniques ou raciales s'inscrit dans le cadre généraliste du dispositif de lutte contre toutes les formes de discrimination. Avant même la transposition des directives européennes, le manque patent de transparence des attributions avait conduit le législateur à accorder différentes garanties aux demandeurs, notamment dans le cadre de la loi de la lutte contre les exclusions du 29 juillet

1998. Ces garanties s'adressent à tous les candidats au logement social et leur objet explicite n'est pas la lutte contre les discriminations, mais les minorités ethno-raciales devraient en être les principales bénéficiaires indirectes tant elles apparaissaient affectées plus que tout autre groupe par des traitements inégalitaires.

La loi de 1998 a notamment institué le dispositif du « numéro unique » créant un système d'enregistrement des demande dans un cadre départemental[147]. Depuis lors, aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution sans que les demandes soient pourvues d'un numéro d'enregistrement départemental. Trois avantages étaient escomptés de ce dispositif : la garantie pour le ménage demandeur d'être bien enregistré, la détermination officielle d'une date de départ dans l'attente d'un logement social, l'assurance de voir son dossier traité en priorité si l'attente devient anormalement longue[148]. Les demandeurs dont les demandes n'ont pas reçu d'offre de logement dans le délai fixé dans les Accord collectifs départementaux peuvent saisir une commission de médiation (comprenant à parité des représentants des bailleurs et des associations de locataires ou spécialisées dans l'insertion des personnes défavorisées) qui émet un avis qu'elle adresse au demandeur, aux bailleurs et aux collectivités locales concernées. Enfin, la loi de 1998 demande aux bailleurs sociaux de transmettre annuellement des informations à l'Etat et aux communes sur les résultats atteints au regard de l'Accord collectif (statistiques sur les demandes de logements sociaux, l'offre sociale, les logements vacants et les attributions). Mais elle est restée imprécise concernant les modalités de cette information qui reste librement négociée entre préfets et bailleurs.

L'évaluation de ce dispositif est sévère. « *Le numéro d'enregistrement ne garantit pas une égalité d'accès au logement* », peut-on lire dans le rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'administration. Non seulement, la délivrance d'un numéro unique n'entraîne pas systématiquement la constitution d'un véritable dossier de demande, mais l'observation et le suivi liés à la notion de délai anormalement long n'ont pas été mis en place, dans la plupart des cas, par les services de l'État. Pourtant, notent les évaluateurs, « *la notion de délai anormalement long est un outil pertinent de contrôle anti-discrimination, sous réserve que le système d'information donne des éléments d'information suffisants pour permettre un examen systématique par critères et réserver à un examen*

---

[147] Les développements qui suivent sont tirés d'une évaluation de ce dispositif réalisée par le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration (CGPC, IGA 2006).

[148] Ce délai est déterminé localement, mais ne peut dépasser deux ans selon la circulaire du 30 novembre 2000.

partenarial les seuls cas délicats (demandes n'ayant fait l'objet d'aucune proposition, familles aux faibles revenus…) ou faisant l'objet d'une réclamation ». Quant aux commissions de médiation, elles n'ont pas été installées ou n'ont pas fonctionné de manière effective dans de nombreux cas (CGPC, IGA 2006).

La loi du 29 juillet 1998 innovait également en exigeant que tout rejet d'une demande d'attribution soit notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motif(s) du refus d'attribution. C'est actuellement loin d'être le cas le plus général. L'Union des HLM s'était penchée, après la promulgation de la loi, sur la question des refus motivés par la mixité sociale. Comme une intention discriminatoire pouvait continuer de se cacher derrière ce motif, que seul le juge serait à même s'apprécier (la légalité des motifs d'attribution n'étant pas appréciée par la commission de médiation prévue par la loi) l'Union des HLM anticipait une forte croissance des contentieux (Actualités HLM 1999). Cette crainte ne s'est pas vérifiée, les plaintes restant rares. A titre indicatif, depuis sa création, la HALDE a été saisie à peine plus de 300 fois pour des refus d'attribution d'un logement social, soit 2,8 % des réclamations enregistrées par la Haute autorité, dont moins des deux tiers relatives au critère de l'origine.

Les réclamations concernant des logements privés sont moins nombreuses encore (2,5%), mais à la différence du logement social, la preuve des discriminations peut être établie par des *testings*[149], un outil sans pertinence s'agissant des discriminations institutionnelles ou systémiques à l'oeuvre dans le secteur social du logement. Dans ce dernier domaine, les contentieux sont le plus souvent initiés par la découverte de fichiers de gestion « ethniques ». Ainsi, en 2000, l'association SOS Racisme a lancé des accusations contre près de 25 organismes d'HLM utilisant un logiciel qui faisait apparaître la mention « pays d'origine ». Mais toutes les plaintes pour discrimination déposées à cette occasion ont été classées sans suite ou ont fait l'objet d'un non-lieu ; dans bien des cas, le ministère public a renoncé aux poursuites une fois que les organismes incriminés ont supprimé la mention litigieuse (Triby 2005).

---

[149] Le *testing* a été déclaré recevable par la Cour de cassation par un arrêt du 11 juin 2002, avant de faire l'objet d'une consécration législative par la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006. La HALDE a financé une étude-testing sur le marché locatif privé, réalisée dans trois régions, lesquelles laissent peu de doutes quant à la réalité des inégalités de traitement dont sont victimes les candidats d'origine maghrébine et d'Afrique noire (ASDO 2006). Dans son rapport 2007, la HALDE note que le nombre de réclamations reçues dans le domaine du logement privé ne reflète pas la réalité des discriminations telle qu'elle est apparue à l'occasion du « testing » (HALDE 2007a).

La HALDE dispose aujourd'hui de pouvoirs d'investigation auprès des bailleurs sociaux quand une réclamation laisse supposer l'existence d'une discrimination. Mais son rapport 2007 décrit dans ces termes la difficulté d'en établir la preuve :

> *« La HALDE peut demander au bailleur des explications sur le traitement de la demande et le processus d'attribution en lui demandant la communication d'informations et de tous documents utiles lui permettant de s'assurer de l'absence de prise en compte, directement ou indirectement, d'un critère prohibé de discrimination durant la procédure d'attribution. L'objectif de l'enquête est donc de mettre à plat cette procédure, en examinant la manière dont le dossier concerné a été traité durant les deux principales étapes qui la compose : la première phase est celle de la sélection des dossiers, parmi tous ceux déposés. Elle est opérée par le bailleur social lui-même ou par un réservataire (préfectures, mairies, organismes privés ayant financé la construction) en vue de leur présentation à la commission d'attribution sur un logement précis. Dans un deuxième temps, la commission va sélectionner et classer les demandes retenues dans la première étape, par ordre de priorité. (...) La première difficulté dans l'analyse de cette procédure tient au fait que, si le code de la construction et de l'habitation définit des publics prioritaires, aucun dispositif ne définit selon quelles modalités ces critères de priorité doivent être mis en oeuvre dans les deux phases de sélection des candidats. Les pratiques sont donc extrêmement variables d'un bailleur à un autre. Cette absence de règle et le surcroît de demandes contribuent à une relative opacité du mécanisme d'attribution. Ce contexte favorise les appréciations subjectives et conduit à certaines pratiques difficilement contrôlables et notamment discriminatoires, ainsi que la haute autorité comme d'autres institutions ont eu l'occasion de le relever. Dans les zones soumises à une forte pression en matière de logement, seuls les publics prioritaires ont quelque chance d'y accéder ; en revanche, dans les zones où l'offre de logement social est suffisante, les publics prioritaires trouvent à se loger et des logements sont disponibles sous la seule condition du plafond de ressources. Dans ce cas, les éventuelles inégalités de traitement discriminatoires peuvent s'exercer encore plus subtilement. » (HALDE 2007a).*

Le logement a été déclaré « *domaine prioritaire d'action et de réflexion* » par la HALDE durant l'année 2007. En juillet 2006, le gouvernement lui a confié ainsi qu'au Conseil national de l'habitat le soin d'organiser une « Conférence de consensus » sur la question de la « diversité sociale dans l'habitat »[150]. Le rapport du jury, repris à son compte par la Haute autorité, a appelé à une révision profonde de l'ensemble de la procédure d'attribution du logement social. Elle a notamment proposé de faire place aux représentants des associations, avec voix délibérative, dans les commissions, d'assurer la présence d'un représentant de l'État garant de l'absence d'utilisation de critères prohibés, d'énoncer des critères clairs de priorité d'affectation et d'instituer des comptes-rendus écrits obligeant à motiver les décisions de refus d'attribution. L'une des principales recommandations de la Conférence porte sur la création d'un contrôle *a posteriori* des attributions de logement par une autorité indépendante

---

[150] Nous avons été sollicité dans ce cadre pour produire une revue de la littérature dans une perspective comparative internationale, laquelle a été publiée depuis lors (Kirszbaum 2008).

et une évaluation annuelle des engagements définis en matière de diversité sociale à l'échelle du bassin d'habitat. Selon le rapport, la publication de statistiques relatives aux délais anormalement longs devrait permettre l'examen, par la commission d'attribution, des dossiers écartés et démontrer, le cas échéant, la persistance des inégalités de traitement.

Le jury a considéré que les recommandations formulées par la CNIL en 2005 et 2007 à propos des « statistiques ethniques » apportaient « *une réponse satisfaisante* », tout en relevant que « *les statistiques, indicateurs, études et, de manière générale, les travaux d'évaluation sur le logement (...) sont insuffisants* » au regard notamment « *du double objectif de lutte contre les discriminations et de diversité sociale* » (HALDE 2007b). Dans une synthèse de travaux sur la question, S. Ebermeyer (2004) notait que le logement pâtit plus encore que le champ de l'emploi d'un déficit de données statistiques sur les discriminations touchant les minorités ethno-raciales. Les inégalités affectant la situation des « immigrés » au regard du logement ont fait l'objet d'enquêtes approfondies depuis l'enquête « Mobilité géographique et insertion sociale » conduite par l'INED et l'INSEE (Tribalat et al. 1992), mais la connaissance de la part qui revient à proprement parler aux phénomènes de discrimination dans la construction de ces inégalités reste lacunaire. On sait que l'écart entre les conditions de logement des immigrés et des autres catégories de population s'est atténué depuis les années 60, mais les discriminations restent seulement *présumées* par les chercheurs qui notent des différences persistantes de situation à catégorie sociale égale (Simon 1996 ; Boumaza 2003).

Pas plus qu'elle n'a pas proposé de bouleversement dans l'ordre cognitif, la Conférence de consensus s'est refusé à trancher la contradiction éventuelle entre droit au logement et mixité sociale :

> *« Le droit au logement, reconnu comme un droit fondamental et désormais opposable, la diversité sociale et la lutte contre les discriminations, s'ils sont de nature différente, constituent autant d'objectifs importants et d'égale légitimité. Mais, pour les bailleurs sociaux, l'objectif de diversité sociale dans un contexte de pénurie de logements accessibles aux revenus des demandeurs, peut s'avérer difficilement compatible avec la priorité à accorder aux familles les moins bien logées et la lutte contre les discriminations. (...) C'est cette quadrature du cercle qu'il faut aujourd'hui gérer au mieux dans une perspective dynamique de construction de la diversité sociale au niveau du quartier. Ainsi, le droit au logement de tous ne doit pas s'entendre en concurrence avec la diversité sociale. »*

La question n'est pas non plus abordée (hormis le rappel de l'obligation légale pour les bailleurs sociaux d'assurer conjointement le droit au logement et la mixité) dans la convention signée en mars 2007 entre la HALDE et l'Union sociale de l'habitat (USH). Si l'USH avait donné des gages de prise en compte du thème des discriminations après la publication du

rapport du GELD[151], il subsiste une « *difficulté intrinsèque de tout travail collectif sur ce thème* », avait relevé le Conseil national de l'habitat (2005) à propos de la tentative avortée de la Délégation interministérielle à la ville et du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations de produire un guide méthodologique sur la lutte contre les discriminations dans le logement et les politiques de peuplement. Confortée par le déficit de connaissances sur le traitement des minorités ethno-raciales, l'analyse dominante au sein du monde HLM est celle d'une ségrégation *socio-économique*, principalement liée à une offre de logements sociaux à la fois insuffisante et inégalement répartie entre les territoires.

Confirmant l'hypothèse de P. Zittoun (2001), selon laquelle les HLM forment avec les collectivités locales une « coalition de la mixité sociale » récusant la fonction de « logeur des pauvres », par opposition à la « coalition du droit au logement » qui regroupe les associations et certains secteurs de l'État faisant prévaloir la fonction d'accueil des plus démunis par le parc HLM, le rapport du GELD a été ressenti par le monde HLM comme une mise en cause injustifiée de son action. A rebours de l'idée selon laquelle le parc HLM fonctionnerait comme « *une machine à refouler les pauvres et les immigrés* », une responsable de l'USH a ainsi mobilisé un faisceau de données statistiques pour démontrer que les HLM logeaient les étrangers et les immigrés dans des proportions très significatives. Les analyses du GELD ignoreraient, selon elle, les dynamiques globales du marché résidentiel expliquernt les « *insatisfactions* » : inégale répartition territoriale des logements sociaux, inégale répartition de l'occupation sociale liée au départ des classes moyennes, pénurie du logement social faute de production suffisante, et moindre effort du parc privé dans l'accueil des ménages défavorisés, le tout contribuant à restreindre les choix résidentiels des « immigrés » (Dujols 2004).

[151] Elle a notamment diffusé des instructions aux organismes d'HLM adhérents pour la bonne tenue des fichiers, élaboré un guide des procédures d'attribution pour plus de transparence et de déontologie et a sollicité le programme européen EQUAL pour former ses agents à la lutte contre les discriminations.

2.2 Le consensus national sur l'éradication des « ghettos » par la rénovation urbaine

Mot d'ordre officiel depuis le début des années 90, la lutte contre le « ghetto » a tout d'abord revêtu officiellement le sens d'un « droit à la ville », celui d'une mobilité facilitée par la distribution harmonieuse des logements sociaux et de nouvelles règles d'attribution préférentielle de ces logements aux ménages « défavorisés ». Pas plus qu'elle ne permet de restaurer les conditions d'une mobilité résidentielle effective des minorités subissant les discriminations, cette stratégie n'est parvenue à dissoudre leur concentration dans les quartiers de la politique de la ville par des stratégies de peuplement volontaristes. Mais la quête de la mixité « sociale » dans l'habitat ne se limite pas à la recherche d'un équilibre dans les attributions ou la répartition du parc HLM entre les territoires. Une troisième stratégie de déconcentration, à la fois plus radicale et plus indirecte, vise à transformer la structure même de l'offre en logements dans les quartiers de minorités afin d'y attirer une population nouvelle.

2.2.1 La conversion socialiste aux démolitions

Dans la période où s'élaborait le mot d'ordre du droit à la ville, celle du début des années 90, un thème connexe a commencé à faire florès, celui de la « banalisation » des grands ensembles appelés à devenir « des quartiers comme les autres ». Cette idée est centrale dans le rapport précité d'O. Piron (1990) qui avait pour titre « *Les grands ensembles : bientôt des quartiers comme les autres* ». Elle avait inspiré aussi les Assises de la politique de la ville française, tenues à Bron en décembre 1990, et placées sous ce thème : « *Pour en finir avec les grands ensembles* » (DIV, Mission Banlieues 89 1990). Mais dans sa formulation initiale, l'idée d'en finir avec les grands ensembles n'était pas encore associée aux démolitions comme mode opératoire principal. Si les responsables socialistes de l'époque parlaient de « casser les ghettos », il s'agissait avant tout d'y introduire une mixité « fonctionnelle » et « urbaine » afin de sortir les quartiers d'habitat social de leur mono-fonctionnalité résidentielle[152]. Tel était d'ailleurs l'enjeu premier des Grands projets urbains engagés à partir de 1992 et à titre expérimental dans une douzaine de ville. L'intitulé même des Contrats de ville qui succédèrent à partir de 1989 aux Contrats de développement social des quartiers, situait bien l'enjeu pour les responsables socialistes de l'époque et les experts qui leur étaient proches :

[152] Voir la thèse d'A. Berland-Berthon (2004), citée par Houard (2008).

passer du quartier à la ville pour faciliter, entre autres, l'accès des habitants des quartiers pauvres aux espaces résidentiels qui leur sont fermés, là où les logements sociaux font défaut. L'articulation de ces contrats avec les dispositions de la Loi d'orientation pour la ville signifiait que l'objectif de mixité sociale allait concerner l'ensemble des territoires, y compris les territoires favorisés (Béhar 1993).

Conçu sous un gouvernement de gauche (mais publié sous un gouvernement de droite), le « dossier-ressources » élaboré par la Délégation interministérielle à la ville (DIV) pour accompagner les acteurs dans la préparation des Contrats de ville de la période 1994-1999 insistait sur la conduite d'une politique « *au niveau de l'agglomération, de façon à améliorer la diversité de l'offre de logements dans chacun de ces quartiers et à faciliter le maintien des populations à ressources modestes en centre-ville ou dans les quartiers valorisés* ». A l'unisson du très remarqué rapport de Jean-Marie Delarue, nommé à la tête de la DIV en 1991, qui jugeait « *illusoire* » l'objectif de diversification du peuplement dans les quartiers d'habitat social et demandait de « *bannir les démolitions avec feu d'artifice et musique triomphale* » (Delarue 1991), le dossier-ressources soulignait que « *dans la conjoncture actuelle de pression sur le logement et, au-delà, dans un contexte durable où les logements en question ne sont pas toujours les plus mauvais d'une agglomération, les intentions de démolition doivent être dissuadées* » et pourraient être justifiées seulement « *à titre exceptionnel* »[153].

On mesure le chemin parcouru quand différents responsables nationaux socialistes, qui étaient aussi des élus locaux proches du mouvement HLM, ont semblé soudainement acquis, à la fin des années 90, à la nécessité de démolitions massives. La secrétaire d'État au logement du gouvernement Jospin, M.-N. Lienemann déclarait ainsi :

> *« La France pourra renouer durablement avec le pacte républicain si l'on sait casser les "ghettos" et prévenir le basculement vers le ghetto de certains quartiers. Les Français ont aujourd'hui une image négative du logement social. Celle-ci peut être améliorée, voire transformée par un remodelage radical des espaces urbains dégradés. (...) La première priorité sera d'accélérer considérablement la démolition de certains immeubles ou parties d'immeubles pour remodeler l'habitat, la ville et les quartiers ».*[154]

Comme le relate une ancienne responsable de la DIV, cette méthode était mise en avant par les « politiques » contre l'avis des techniciens de la DIV ou du ministère de l'Équipement :

---

[153] Source : Délégation interministérielle à la ville, *Les contrats de ville du XIe plan. Dossier ressources* , Deuxième édition, décembre 1993.

[154] Source : conférence de presse sur les projets et priorités pour le logement et l'urbanisme, 24 avril 2001.

> *« Lienemann, Besson et Geindre voulaient démolir, contre la culture de la DIV et même de l'Équipement. Ce dernier ministère était contre les démolitions parce que c'est un ministère qui bâtit et qui a peut-être du mal à reconnaître ses propres erreurs. Les techniciens étaient donc globalement opposés aux démolitions prônées par les politiques ».*

L'annonce, à la fin de l'année 1999, de 50 Grands projets de ville (GPV) et 70 Opérations de renouvellement urbain (ORU) allait donner corps à cette la nouvelle orientation politique. Ces procédures étaient la pièce centrale d'un programme national de « renouvellement urbain », ce concept permettant d'enrober les démolitions dans un discours global sur la ville, tout en suggérant une nouvelle méthodologie du traitement des zones urbaines les plus dévalorisées par la création de valeurs foncières et immobilières et le retour aux mécanismes du marché, en appui sur une gamme élargie d'instruments destinés à leur redonner une attractivité (Cavallier 1999 ; Piron 2002 ; Bonneville 2004). Au sens où l'entendait le gouvernement d'alors, le renouvellement urbain faisait écho aux notions en vogue dans divers pays européens et à la Commission européenne de « ville durable » ou de « ville compacte »[155]. Sur le papier du moins, les GPV s'apparentaient à ces stratégies urbaines dites « intégrées » consistant à traiter de manière simultanée les enjeux urbanistiques, économiques, environnementaux, civiques et sociaux générateurs de ségrégation dans les villes[156]. Un grand commis de l'État qui fut l'un des principaux promoteurs du concept de renouvellement urbain, à la fin des années 90, explique comment cette philosophie de l'action urbaine allait croiser une autre préoccupation, très hexagonale celle-là, celle de la lutte contre les « ghettos » :

> *« Le renouvellement urbain est né de la volonté d'améliorer la situation des quartiers par des opérations de restructuration urbaine, de lutter contre l'image repoussoir du ghetto ethnique et du communautarisme. L'idée selon laquelle on ne pouvait pas travailler seulement sur les quartiers, mais qu'on devait travailler sur les relations entre les quartiers et la ville n'était pas nouvelle, mais elle progressait face à la constitution symétrique de ghettos de riches et de pauvres qui est l'anti-ville par excellence. La lutte contre le ghetto s'est croisée avec une autre approche liée à la prise de conscience d'un défaut congénital du développement urbain : l'étalement urbain qui fait perdre à la ville sa qualité comme lieu de brassage et de passage. »*

De façon plus crue, deux anciens responsables de la politique de la ville, en poste à la fin des années 90, livrent leur témoignage sur l'engouement, non démenti depuis lors, des décideurs nationaux pour les démolitions :

> *« J'ai parfois entendu à la table de la République l'idée perverse selon laquelle la politique de la ville, dans l'idéal, ce serait le président de la République appuyant sur*

---

155 Dans les GPV, des financements étaient prévus pour traiter les aspects sociaux et économiques des quartiers à « renouveler ». Sur la mise en pratique de cette approche, voir notre recherche comparée sur les Grand projets de ville et les *Empowerment Zones* aux Etats-Unis (Kirszbaum 2002).

156 Sur le sujet, voir N. Holec (1999).

un bouton pour que quinze barres s'écroulent en même temps. Au fond, ces gens souhaitaient aussi qu'il y ait les gens dedans ».

« Beaucoup de ceux qui prônent les démolitions voudraient bien qu'on laisse les gens dedans ! C'est une façon de se débarrasser d'un abcès mal placé. Ils voient dans les démolitions la possibilité de faire disparaître le problème plutôt qu'une perspective donnée aux gens qui sont là d'être ailleurs ou de trouver sur place d'autres conditions de vie ».

2.2.2 Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine

Paré d'un discours généreux sur la « ville à refaire », l'institutionnalisation du renouvellement urbain a eu tendance à se rabattre, en pratique, sur la simple démolition de logements sociaux dans les quartiers de la politique de la ville (Le Garrec 2006). Cette inflexion a été plus marquée encore avec le passage du « renouvellement urbain » à la « rénovation urbaine ». Derrière ce changement de label, la loi du 1er août 2003, dite loi Borloo, a créé l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et institué un Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Au cœur de la stratégie de l'ANRU, les démolitions réalisées ou projetées sont beaucoup plus significatives que ce que prévoyaient les GPV et ORU, avec la programmation de 200 000 logements sociaux démolis en cinq ans -chiffre porté à 250 000 par la suite- et la reconstruction en nombre équivalent de ces logements sociaux, mais de préférence dans d'autres quartiers puisqu'une partie du parc social doit être remplacé par des logements en secteur locatif libre ou en accession à la propriété au sein des Zones urbaines sensibles (ZUS)[157].

Au-delà de la nuance sémantique qui sépare renouvellement et rénovation urbaines, les différences méthodologiques ne sont pas négligeables. Le renouvellement urbain pensait la mixité à la double échelle des quartiers et des agglomérations, alors que la rénovation urbaine a rabattu de fait cet enjeu sur la seule échelle des ZUS. Cette approche est celle qu'a toujours privilégiée la droite. Déjà, son retour au pouvoir en 1993 avait donné un coup d'arrêt à la quête d'articulation entre quartiers et agglomérations, au cœur de la stratégie des Contrats de ville[158]. Chargé de mettre en œuvre cette procédure qu'il n'avait pas conçue, le gouvernement Juppé lui a juxtaposé des zonages. La logique compensatoire qui sous-tend cette méthode repose sur l'hypothèse implicite d'une ségrégation qui ne serait pas imputable au fonctionnement de la ville, mais trouverait sa cause dans les caractéristiques mêmes des zones dites « sensibles » et de leurs habitants (Estèbe 2004). A la même époque, la première tentative (réussie) d'assouplissement de la LOV participait de cette même démarche ; les

---

[157] La loi du 1er août 2003 s'applique aussi à d'autres territoires présentant des caractéristiques analogues.
[158] Voir *supra* 2.2.1.

tentatives ultérieures seront analysées par les acteurs du droit au logement comme autant de manières de « *faire reporter les causes (du problème des banlieues) sur les intéressés* » (Fondation Abbé Pierre 2006), alors que « *la ségrégation spatiale est un processus d'exclusion qui prend sa source dans les quartiers les plus favorisés pour répandre sur l'ensemble du territoire des agglomérations. Le quartier pauvre n'est pas la cause, il est le produit de la ségrégation spatiale* » (HCLPD 2005).

La politique mise en oeuvre par le gouvernement Jospin avait affiché à nouveau ce souci d'articulation entre les actions conduites à l'échelle des quartiers -y compris celles qui visent directement la mixité sociale- et celles qui concernent les causes « structurantes » de la ségrégation urbaine, à l'échelle des agglomérations, sur lesquelles le rapport Sueur (1998) mettait l'accent[159]. Les Grands projets de ville devaient ainsi faire jouer les solidarités entre villes, afin de « *casser le ressort de la ségrégation* », selon les termes du ministre de l'époque[160]. En conséquence de quoi les logements sociaux démolis ne devaient pas être intégralement reconstruits aux mêmes endroits, « *afin d'éviter de reconstituer des ghettos* », selon l'expression du ministre[161]. Il ne s'agissait pas officiellement d'organiser la dispersion des habitants, mais de freiner tout de même l'afflux de « *populations fragiles* » tout en facilitant les parcours résidentiels, en aval, grâce au « rééquilibrage » du parc social à l'échelle des agglomérations, comme l'illustre cet extrait du cahier des charges des Grand projet de ville :

> *« Une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération, afin de rééquilibrer l'offre de logements à vocation sociale à cette échelle et de permettre de retrouver à terme une certaine diversité au sein des quartiers, la mise en œuvre de la politique de l'habitat contribuant à maîtriser les phénomènes de concentration dans les mêmes quartiers des populations les plus fragiles »*[162].

---

[159] Partiellement inspirée de ses recommandations, la « nouvelle ambition pour la ville » du ministère Bartolone manifestait la volonté d'articuler la politique de la ville avec les instruments de la planification urbaine issus des trois grandes lois adoptées en 1999 et 2000 : la loi Voynet instituant des Contrats d'agglomération intégrant les Contrats de ville ; la loi Chevènement qui faisait de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat des compétences obligatoires des Communautés urbaines et des nouvelles Communautés d'agglomération ; la loi Gayssot-Besson de Solidarité et renouvellement urbains et son fameux article 55, enfin, qui rétablissait et durcissait les dispositions contraignantes de la LOV. Pensés comme les volets « cohérence » des Contrats d'agglomération, les Contrats de ville signés pour la période 2000-2006 devaient également renforcer la coordination des politiques d'attribution de logements sociaux à cette échelle en servant de cadre territorial pour la mise en oeuvre de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui conférait un caractère intercommunal aux Conférences du logement (Cavallier 1999).

[160] Source : C. Bartolone, Rencontres nationales des GPV, le 10 décembre 1999.

[161] Source : C. Bartolone, Rencontres nationales des GPV, le 14 décembre 2000.

[162] Source : Cahier des charges des GPV, DIV, 1999.

Avec l'adoption du Programme national de rénovation urbaine et la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine en 2003, cette recherche d'articulation entre les quartiers de la politique de la ville et le niveau de l'agglomération est à nouveau mise entre parenthèse par la droite. Si cette politique n'écarte pas les Communautés d'agglomérations, cosignataires de la majorité des conventions de rénovation urbaine, la rénovation urbaine a délibérément opté pour un portage communal. Curieusement, ce renoncement n'a alimenté aucune critique de fond de la part des parlementaires de gauche. Peut-être parce que beaucoup d'entre eux sont aussi des élus locaux qui savent bien que chacun doit être maître chez soi, dans sa commune, dès qu'il est question de la nature de l'habitat et de son peuplement. Les critiques ont été en fait très mesurées, faisant crédit au ministre J-L Borloo de ses intentions, mais exprimant des doutes quant à sa capacité à peser sur ses collègues pour réunir les financements pluriannuels nécessaires à la mise en œuvre de sa loi ; seuls les sénateurs communistes ont finalement voté contre son texte (Epstein 2007). Les conditions de ce ralliement étaient en fait réunies dès la fin des années 90. Tout en élaborant de nouveaux outils pour lutter contre la ségrégation à l'échelle des agglomérations, conformément à la philosophie traditionnelle de la gauche, le gouvernement Jospin avait créé les instruments (la loi de lutte contre les exclusions de 1998, Grands projets de ville) qui, faute de succès peut-être de parvenir à mobiliser les politiques « structurantes » pour lutter contre la ségrégation, surtout servi à apporter la mixité sociale, par une voie directe, à l'échelle des quartiers de minorités.

2.2.3 La lutte contre les « ghettos » comme plus petit dénominateur commun idéologique

L'ANRU demande aux acteurs locaux de respecter la règle du « 1 pour 1 » (un logement social reconstruit pour un logement social démoli), mais l'agence insiste pour que leur reconstruction se fasse en dehors des ZUS dans une logique de déconcentration. En pratique, cependant, les logements sociaux sont le plus souvent reconstruits là où se trouve du foncier immédiatement disponible, c'est-à-dire sur le site même des démolitions ou dans d'autres secteurs des municipalités concernées (CNH 2007). Et comme les relogements sont le plus souvent pris en charge par le bailleur social concerné par la démolition, ils se font à l'intérieur même de leur patrimoine. Dans la synthèse d'une dizaine de travaux menés entre 2004 et 2007 dans une vingtaine d'opérations de rénovation urbaine, C. Lelévrier indique que « *le relogement dans le patrimoine du bailleur d'origine demeure une tendance lourde* ». La même étude montre que dans la moitié des opérations, ce sont plus de 80 % des ménages qui restent dans leur commune d'origine, avec une pointe à 93% dans les sites franciliens pris en compte ! Outre le souhait majoritaire des ménages de rester dans leur commune, la

localisation du patrimoine des bailleurs qui démolissent ne joue pas en faveur de la dispersion. Là où des accords sont passés entre différents bailleurs, les limites communales sont rarement dépassées. Et même lorsque ces accords sont passés à l'échelle d'agglomérations (comme à Lyon ou Lille), les ménages n'en sont pas moins relogés de façon très majoritaire dans la même commune (Lelévrier 2008).

La reconstitution des logements sociaux à l'échelle communale a certes l'avantage de combattre les velléités de certains maires d'alléger le poids du logement social sur leur territoire, mais elle n'autorise aucun rééquilibrage intercommunal (CGPC 2003). R. Epstein suggère que l'option communale a en fait été privilégiée pour lever les préventions des maires des autres communes agglomérées face à des opérations *« susceptibles d'organiser le transfert vers leur territoire de populations non désirées* » (Epstein 2007). C'est que le principe de mixité est plus facile à appliquer dans les quartiers pauvres, où il est plus facile de changer la nature des logements, que dans les communes riches. Contrairement à la loi SRU, les projets de rénovation urbaine procèdent en effet d'une contractualisation avec les collectivités locales, l'État pouvant exercer un contrôle plus efficace sur celles-ci en modulant l'octroi des financements (Jacquot 2004). Malgré ses réserves historiques, la droite a certes fini par se rallier à cette idée chère à la gauche de mieux répartir les logements sociaux entre les communes, malgré diverses tentatives (émanant selon les cas de l'Assemblée nationale ou du Sénat) de vider de sa substance le fameux article 55 de la loi SRU. Ce qui a fait dire à la Fondation Abbé Pierre que le quota de 20% de logements sociaux est « *une norme contestée… qui s'enracine* » (Fondation Abbé Pierre 2006). Mais une ancienne responsable nationale de la politique de la ville témoigne d'un relatif désintérêt du ministre de l'époque pour cette dimension de la mixité sociale :

> *« J'ai entendu Borloo dire aux maires qu'ils rêvaient s'ils pensaient changer la composition de leur population avec la rénovation urbaine. Mais un quart d'heure plus tard, il affirmait que l'immobilier allait changer la population, sans toutefois préciser où iraient les gens. L'objectif de mixité sociale, c'est clairement de faire venir d'autres gens. Mais si Borloo a réfléchi à ce qui se passe dans l'œuf, il se fout de ce qui se passe autour de l'oeuf. En fait, à son arrivée du moins, il n'était pas convaincu par l'article 55 de la loi SRU ».*

La droite est donc venue sur le terrain de la gauche de la même façon que celle-ci est venue sur le sien en donnant son assentiment à une politique de rénovation urbaine qui fait pourtant l'impasse sur les mécanismes de rééquilibrage entre communes. Tout se passe comme si l'objectif de mixité « sociale » dans les quartiers de minorités s'était imposé comme une cause exigeant l'unité des forces politiques nationales, parce qu'elle touche au cœur du « vivre ensemble » républicain. La proximité des discours de justification des deux ministres

successifs de la Ville, C. Bartolone et J.-L. Borloo, rend compte de cette convergence idéologique :

> *« La politique de la ville que j'anime au sein du gouvernement a pour ambition de faire que la ville du XXIème siècle soit celle du vivre ensemble, une ville qui dépasse les fractures sociales et ethniques »*[163] *; « Chacun, quels que soient ses origines, son lieu de résidence et son statut social doit se sentir appartenir à la même communauté de vie et de destin »*[164] *; « Le renouvellement urbain doit renforcer la République, pour que chacun se sente concerné par les trois mots de la devise inscrite au fronton des mairies »*[165].
>
> *« Faire des quartiers en difficulté de vrais quartiers de ville, et de populations aujourd'hui marginalisées des citoyens à part entière, telles sont les ambitions du programme national de rénovation urbaine. (...) C'est dans cet esprit que l'État et l'ANRU agissent pour permettre aux élus locaux, qui sont en première ligne, de mener à bien une tâche lourde, exigeante mais exaltante, pour permettre un retour de ces quartiers dans la République »*[166].

Ainsi, le renouvellement urbain et la rénovation urbaine s'affirment-ils indirectement comme des politiques d'intégration des « immigrés », à travers la dénonciation de la coupure entre les quartiers, leurs habitants et la République, une situation assimilée à celle du « ghetto ». Depuis le début des années 90, le ghetto est un terme codé qu'utilisent les responsables publics pour désigner les regroupements résidentiels d'immigrés (ou supposés tels) et signifier l'échec de leur intégration. Qu'est-ce qu'un ghetto, selon cette vulgate, sinon l'inverse même de l'intégration républicaine, c'est-à-dire une situation urbaine marquée par des relations exclusives de l'individu avec son groupe d'appartenance, par sa soumission aux règles particulières de ce groupe et, finalement, par un défaut d'allégeance à la communauté nationale ? Le quartier « ghetto » est une métonymie de la « communauté », au sens que lui donne le discours républicain, celui d'une organisation faisant obstacle à l'émancipation sociale des individus. Avec le renouvellement urbain puis la rénovation urbaine, les minorités ne devraient plus s'identifier à une communauté particulière, mais à la ville elle-même envisagée comme une communauté transcendante qui n'est autre que la République (Kirszbaum 2004a).

La peur hexagonale des « ghettos » et des « replis communautaires » signale une radicalisation des tendances assimilationnistes du modèle français d'intégration, perceptible à la fin des années 80, dans un contexte de crispation des discours publics sur l'identité

---

163 Source : Rencontre nationale des GPV, le 14 décembre 2000.

164 Source : Conseil interministériel des villes, relevé de décisions, 1998.

165 Source : Rencontre nationale des GPV, le 10 décembre 1999.

166 Source : « Réussir la rénovation des grands ensembles », In Masboungi A. (dir.), *Régénérer les grands ensembles*, Editions de la Villette, 2006.

nationale (Simon 1997). Concomitante de la montée en puissance de la rhétorique républicaine, la promotion de la mixité sociale illustre l'épuisement de la thématique du « droit à la différence ». C'est ainsi que le « droit à la ville » des années 60-70 envisageait l'urbain comme l'expression des diversités, alors la loi d'orientation pour la Ville tend au laminage des différences en faisant du mélange un impératif (Rudder 1991). Le risque de discrimination induit par ce glissement de signification a conduit la HALDE à recommander à l'autorité publique de « *reconsidérer la notion de mixité sociale en lui donnant une assise juridique ne permettant pas une interprétation locale discriminatoire. Une définition fondée sur la notion de diversité devrait lui être préférée. Elle devrait s'inscrire dans une conception renouvelée de l'idéal républicain et une vision dynamique de reconnaissance des différences, dépassant les critères socio-économiques* » (HALDE 2007a).

Après avoir épousé un temps les thèses multiculturalistes, la politique de la ville a donc fini par associer la mixité sociale au thème de la citoyenneté républicaine qui, appliquée à l'urbain, ne peut se réaliser que si les minorités sont dispersées et s'intègrent sur un mode strictement individuels (Kirszbaum 1999). Selon F. Dubet, tant que l'absence de mixité était ouvrière, elle était supportée et même valorisée, « *mais lorsqu'il a été question des Arabes, on n'a plus été dans la rhétorique de classe, mais dans une rhétorique nationale !* » (Dubet 2004). L'entreprise de « *désethnicisation des cités* » (Jaillet 2005) est cependant loin d'être récente. Dès l'après-guerre, la sur-représentation des immigrés dans les quartiers populaires avait été érigée en problème public par certaines municipalités communistes qui dénonçaient la responsabilité de l'État et du patronat, avant que l'objectif « d'équilibre des populations » soit plus largement partagé par les maires des communes abritant ces quartiers (Masclet 2003). Des circulaires des années 70 étaient motivées par le souci de rendre invisibles les populations nord-africaines dans une France encore traumatisée par la guerre d'Algérie (Belmessous 2005) ; les projets engagés localement au titre du programme « Habitat et vie sociale » étaient eux aussi dénués d'ambiguïté quant à l'objectif poursuivi (Tanter, Toubon 1999). Mais devant l'inefficacité devenue patente de la politique de « *containment* », laquelle avait permis de tenir un temps ces populations à distance du reste de la ville, la montée du thème de la mixité sociale, à la fin de la décennie suivante, reflète désormais un souci d'ordre public (Donzelot 2006). Souci d'ordre public, car toute concentration sur une partie du territoire d'une population présentant une singularité signifierait une menace directe à l'encontre de la souveraineté nationale, laquelle se définit par le territoire qu'elle occupe (Donzelot, Mével 2001).

2.2.4 La voix dissonante des chercheurs

Dominante et consensuelle sur la scène politique nationale, la mixité « sociale » entendue comme une entreprise d'éradication de la spécificité ethnique de certains territoires n'a pas suscité la moindre opposition émanant de la société civile. La plupart des associations intervenant dans le champ du logement sont spécialisées dans l'insertion des personnes en situation d'exclusion et occupent une position para-institutionnelle qui limite leur potentiel de contestation[167]. Le seul mouvement social d'opposition à la rénovation urbaine, fédéré au sein d'une Coordination anti-démolition, créée en 2005 en Ile-de-France, apparaît faiblement structuré.

La dénonciation des faibles garanties apportées au habitants délogés et, surtout, de l'ampleur des démolitions comparée aux besoins non satisfaits, a trouvé cependant un relais dans certaines instances officielles, comme le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD 2005) ou le Conseil national de l'habitat (CNH 2007)[168]. La HALDE a exprimé aussi exprimé sa préoccupation à l'occasion de la Conférence de consensus sur la diversité dans l'habitat[169], mais sans retenir la qualification de discrimination indirecte :

> *« De manière incidente, il faut également souligner les conséquences trop souvent préoccupantes des politiques de démolition de logements sociaux, qui sont pourtant nécessaires compte tenu de la vétusté de certains logements et de l'obsolescence de certaines formes urbaines qui apparaissent en elles-mêmes comme stigmatisantes tant leur image est dévalorisée. Au-delà de la question préalable du relogement qui constitue évidemment un impératif, les constructions devant compenser ces destructions ne sont généralement pas destinées à l'offre de logement accessible en raison d'une forte augmentation des loyers. En l'absence de politique de loyers très ciblées et/ou de moyens accrus de solvabilisation des ménages concernés, les démolitions contribuent ainsi paradoxalement à la reconcentration des populations fragiles dans le parc non rénové. »* (HALDE 2007b)

---

[167] Ce rôle « social » des associations dans le logement a été consacré par la loi Besson de 1990 (voir *supra* 2.1.1.). Les premières évaluations de la loi avaient montré qu'elles se heurtaient souvent à la méfiance des institutions et des collectivités locales mettant en cause leur professionnalisme et leur ouvrant avec parcimonie l'accès à des financements nouveaux (Ballain, Benguigui 1995). Cependant, leurs actions dans le domaine logement a fini par leur conférer une position quasi-institutionnelle, en concurrence avec les travailleurs sociaux classiques (Ballain, Jaillet 1998). C. Bourgeois distingue trois types de fonctions associatives : une fonction de « médiation sociale » qui les positionne comme tiers dans les rapports entre bailleurs et locataires ; une fonction de « maîtrise d'ouvrage d'insertion » qui porte sur la production directe de logements au profit des personnes défavorisées ; et une fonction de « gestion d'équipement » (centres d'accueil ou d'hébergement) (Bourgeois 2000).

[168] La critique de l'amenuisement de l'offre en logements destinée aux ménages les plus modestes et aux grandes familles est couramment énoncée par le milieu de la recherche. P. Genestier demande, par exemple, si l'on a moralement le droit et économiquement la possibilité de se priver d'un bâti décent, et parfois même de bonne qualité, quand on connaît l'ampleur de la demande de logements très sociaux insatisfaite et quand ce parc, même s'il a une image dévalorisée, échappe au jeu concurrentiel pour l'accès au logement. (Genestier 2006).

[169] Voir *supra* 2.1.5.

Aucune de ces instances, ni même la Coordination anti-démolition, ne sont opposées par principe à la démolition d'un patrimoine obsolète, mais elles en contestent les modalités (Deboulet 2006). C'est à ce constat que parviennent J. Donzelot et R. Epstein (2006) : « *Ce n'est pas parce que les gens sont contents de leurs conditions de logement qu'ils s'opposent à la rénovation urbaine, mais parce qu'ils sont mal informés, pas vraiment consultés et placés le plus souvent devant le fait accompli* ». Ni la conception, ni la conduite des projets de rénovation urbaine ne relèvent en effet d'une quelconque logique d'*empowerment*. L'Agence nationale de rénovation urbaine n'a jamais fait de la concertation avec la habitants un critère de sélection des projets. Si les directives nationales encouragent les partenaires institutionnels à mettre en oeuvre des procédures de « consultation » des habitants, les responsables locaux des projets ont tout loisir pour en définir les contenus concrets. Une fois les décisions prises, ils s'efforcent surtout de limiter les remous par un travail de « communication » et « pédagogique » en direction des habitants, lesquels sont souvent maintenus dans une grande incertitude sur leur avenir résidentiel (Donzelot, Esptein 2006).

Hormis les initiatives purement réactives des associations locales, la seule voix véritablement dissonante émane de la communauté informelle des chercheurs. En regard du consensus du personnel politique national sur l'impératif que constitue la diversification sociale *de* l'habitat et *dans* l'habitat, le scepticisme des chercheurs, voire leur opposition virulente à cette stratégie, offre un saisissant contraste. Ce décalage était déjà perceptible lorsque le ministère de l'Équipement avait pris l'initiative de réunir un séminaire « chercheurs-décideurs » dont les travaux cheminaient en parallèle de l'élaboration de la loi d'orientation pour la Ville (Garin-Ferraz, Rudder de 1991). Cette administration avait elle aussi des doutes sur la loi, se trouvant prise « *dans un engrenage où elle était obligée d'agir mais n'était pas convaincue de qu'elle faisait* » (Fribourg 1991). Depuis lors s'est confirmée une « *relative étanchéité entre les décideurs politiques et les acquis des recherches* » (Simon 2001), « *tout semblant avoir été dit sur la mixité depuis trente ans sans véritable prise sur les orientations de l'action publique* » (Lelévrier 2005b).

Le déficit de vérification empirique des bienfaits de la mixité alimente en particulier une critique de la politique de rénovation urbaine « *qui interdit de discuter ou de vérifier d'une manière savante ce qui est affirmé sur le mode de la croyance, parce que (le principe de mixité) fusionne le savoir scientifique et la certitude de la foi* » (Donzelot 2006). Les hypothèses qui guident cette politique découlent « *d'un énoncé initial (la cohésion par la mixité sociale) admis comme un fait reconnu et indiscutable mais qui est indémontrable* »

(Epstein 2007). Chez les acteurs locaux les plus convaincus, l'évaluation des effets intégrateurs de la mixité résidentielle relève en effet de la simple intuition, qui citent pêle-mêle « *les vertus éducatives de la cohabitation avec des familles mieux intégrées, les bénéfices d'une mixité scolaire retrouvée, les réseaux d'amitié et d'entraide qui se noueront, une offre de services renouvelée grâce à la présence de clients solvables, etc.* » (Kirszbaum 2004a). Ce type d'inventaire conduit certains auteurs à regarder la mixité comme un « *remède miracle* » (Baudin 2006) ou « *une potion magique qui doit résoudre tout à la fois la question des inégalités et la question du désordre social* » (Lelévrier 2005c).

La critique des chercheurs français s'adresse ensuite à la notion même de « mixité sociale », dont le contenu leur apparaît flou et relatif[170]. Bien qu'omniprésent dans les politiques publiques, le concept n'a en effet été défini par aucun texte, ce dont se plaignent aussi les acteurs de ces politiques (CNV 2002)[171]. Le groupe de travail chargé de formuler des recommandations pour les Contrats de ville de la période 2000-2006 estimait que la question de la mixité avait engendré « *un certain malaise* » et suggérait de s'en remettre à l'acception

---

[170] La difficulté est accentuée par la longue cohorte des synonymes repérables dans les discours officiels invoquant la mixité sociale : cohabitation, coexistence, brassage, diversité, mosaïque, melting-pot, équilibre, pour n'en citer que quelques-uns (Belmessous 2005). Les textes juridiques font eux-mêmes appel à un lexique étendu : mixité sociale, équilibre social de l'habitat, diversité de la composition sociale, diversité et diversification de l'habitat, diversité de la population dans les quartiers, répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements… (Deschamps 2005) Des chercheurs ont tenté à ce propos de distinguer conceptuellement les termes de « mixité » et de « diversité ». La diversité -dont l'étymologie signifie « pluralité »- renverrait aux fonctions d'un quartier lesquelles, au-delà de la fonction « habitat », recouvrent les équipements, services, commerces, entreprises, transports, etc., tandis que la mixité -ou « mélange » au sens étymologique- fait référence à sa composition sociale. Pour C. Lelévrier, la référence à la mixité traduirait un tournant des politiques publiques, témoignant d'un déplacement des préoccupations de l'État de la diversification des statuts et formes d'habitat vers la composition sociologique même des quartiers. La mixité ajouterait plusieurs dimensions qui restaient peu explicites dans la notion de diversité : la dimension territoriale, la notion d'idéal et l'idée selon laquelle l'État est le maître d'œuvre de ce principe (Lelévrier 2005c, 2005d, 2006). Mais la clarification est toute relative, car la diversité des fonctions urbaines prend parfois aussi les appellations de « mixité urbaine » ou de « mixité fonctionnelle », souvent associées à la « mixité sociale » dans l'idée générique de la ville intégratrice (Bacqué 2003).

[171] Des tentatives de définition ont été avancées par certains chercheurs, comme M.-H. Bacqué (2003) selon qui « *l'objectif d'une politique de mixité sociale vise, par l'élaboration des programmes de logement notamment, à faire coexister différentes classes sociales au sein d'une même unité urbaine (quartier ou commune)* ». H. Selod qui définit pareillement la mixité sociale comme la « *coexistence sur un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses* », reconnaît qu'il n'existe aucun consensus sur le contenu et les finalités de ce concept (Selod 2004). Tel est le point de vue le plus généralement exprimé : « *concept-valise par excellence* » (Helluin 2002), « *une notion floue, sans contenu précis* » (Jaillet 2005), « *moins une notion rigoureuse qu'un réseau sémantique flou tenant lieu sans le dire de théorie* » (Queiroz 2003), « *un mot piégé car il constitue une catégorie d'action publique à géométrie variable selon les époques, l'environnement social et le contexte géographique* » (Vieillard-Baron 2005), etc. Fait exception ici, le point de vue de la juriste E. Deschamps (2003) qui, de façon quelque peu tautologique, propose de cerner « *le sens du concept* » en retraçant la chronologie de son apparition dans les textes normatifs.

implicite du terme : « *la cohabitation sur un même espace ou territoire de fonctionnalités, de groupes divers par l'âge, l'ethnie, le statut professionnel, les revenus…* » (Cavallier 1999).

La plupart des commentateurs s'accordent sur le fait que la mixité est d'essence négative, que son sens n'apparaît qu'à travers « *la complémentarité négative de toute une série d'autres mots : l'exclusion, la ségrégation, la discrimination, voire l'apartheid social…* » (Queiroz 2003). Car dans le champ lexical de la ville, c'est bien aux mots de « concentration », « spécialisation », « division » et surtout de « ségrégation » que la mixité s'oppose le plus nettement. « *L'appel à la mixité sociale est un appel au refus de la ségrégation, au refus du rejet* », pouvait-on lire dans le rapport Cavallier précité (1999). Cependant, définir la mixité comme l'envers de la ségrégation ne suffit à déterminer les critères de cette « non ségrégation », c'est-à-dire le contenu de l'épithète « sociale », dont la variabilité a été maintes fois soulignée. S'il s'agit de mêler tout à la fois les générations jeunes et plus âgées, les cadres et les ouvriers, les riches et les moins riches, les Français et les étrangers, le terme « social » est suffisamment flou pour couvrir toutes ces dimensions, remarque H. Selod (2004). Il n'en est pas moins arbitraire, car peut-on dire sans se référer à un jugement de valeur quelle est la proportion d'ouvriers ou d'étrangers à partir de laquelle un espace n'est plus mixte ? (Epstein, Kirszbaum 2003)

Les travaux relatifs à la ségrégation résidentielle s'appuient en effet sur les critères les plus variés, dont chacun est abondamment débattu dans les cercles académiques, car ils opèrent des découpages forcément discutables dans la réalité sociale[172]. Et toute quantification présente « *un risque certain d'imposition, par la contrebande, d'un certain système de représentation et de jugements de valeur* », note J.-J. Helluin (2002). La difficulté ne s'arrête pas au choix des variables prises en compte. Les méthodes de mesure de la ségrégation alimentent elles-mêmes des discussions complexes entre chercheurs (Brun, Rhein 1994 ; Leloup 1999). Suivant les variables et les options méthodologiques retenues, les conclusions peuvent diverger nettement (Préteceille 2002). Les découpages spatiaux soulèvent de nouvelles difficultés quand il s'agit d'apprécier les disparités sociales entre territoires[173].

---

[172] Sur l'usage des classifications socio-professionnelles dans les études sur la division sociale de l'urbain, voir par exemple Chatagner (1997) ; sur le critère de pauvreté, voir Jargowsky (1998) ; pour une tentative de définition de ce qu'est un quartier mixte sur le plan économique, voir Spaid (2006).

[173] Les travaux de L. Davezies montrent que les écarts de revenus moyens varient en fonction de l'échelle géographique retenue, de sorte qu'il est impossible de conclure de façon absolue à l'accentuation ou au recul tendanciel de la concentration spatiale des ménages aisés et des ménages pauvres. Pour s'en tenir au revenu moyen des ménages, les inégalités aux échelles les plus larges (entre régions, départements et aires urbaines) ont régressé sans discontinuer en France depuis les années 60 (ce qui tient largement aux effets redistributifs des

L'essentiel de ce débat se déroule outre-Atlantique. Depuis les travaux pionniers de Duncan et Duncan (1955), des indices de ségrégation de différente nature ont été forgés, les plus connus étant les « indices de dissimilarité »[174]. A la fin des années 90, les géographes N. Denton et D. Massey (1988) ont recensé pas moins de vingt indices de ségrégation différents qu'il est possible de croiser avec cinq dimensions de la ségrégation résidentielle ![175] Avec une étude sur cinq seulement utilisant ces indices de ségrégation résidentielle, un fossé important existe entre la recherche française et américaine ; et plus rares encore sont les travaux français opérant des mesures plus fines grâce à des coefficients de variation et de corrélation ou des analyses factorielles (Apparicio 2000 ; Madoré 2004).

On comprend dans ces conditions que la simple question de savoir si la ségrégation a augmenté dans la période récente, soit elle-même sujette à caution. « *L'examen des ouvrages de sciences sociales qui développent la thèse de l'accentuation de la ségrégation sociale et ethno-raciale, de même que les textes politiques qui entendent mettre en place des politiques anti-ségrégatives montrent l'absence totale ou presque de validation empirique* », écrit E. Préteceille (2006). C'est l'une des difficultés des thèses développées depuis quelques années, sur la « *sécession* » (Jaillet 1999), la « *logique de séparation* » (Donzelot et al. 2003) ou le « *séparatisme* » (Maurin 2004) des classes moyennes. La tendance à l'auto-ségrégation ou l'entre-soi des plus riches est un phénomène établi depuis longtemps (Préteceille 2006). Mais les preuves empiriques de la prise de distance des classes moyennes semblent encore ténues, au-delà du récent succès des espaces résidentiels fermés dans certaines agglomérations

---

prélèvements publics), mais cette évolution masque un accroissement sensible des disparités à des échelles plus fines, notamment aux échelles infra-communales (Davezies 2003). La région Ile-de-France offre de ce point de vue un tableau éloquent de la diversité et de la complexité des configurations socio-spatiales, en même temps que du caractère relatif de la concentration des groupes sociaux dans l'espace et de la lecture des divisions sociales de l'espace qui en découle. Les analyses conduites par l'équipe d'E. Préteceille (2003) sur l'évolution de la ségrégation sociale dans la métropole parisienne à des échelon fins (de l'ordre de 2 000 habitants), invitent à relativiser le diagnostic du « décrochage » des quartiers de la politique de la ville. Apprécier la ségrégation sociale suppose de relier la situation de ces quartiers aux dynamiques sociales d'ensemble de l'espace francilien, ces dynamiques étant elles-mêmes différenciées selon les sous-espaces de l'agglomération. Il est intéressant de relever la convergence entre cette approche et le diagnostic posé par l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, à la fin des années 90, qui proposait d'appréhender les contrastes sociaux des sous-espaces franciliens, non plus comme des phénomènes en soi, mais relativement à d'autres sous-espaces, afin de sortir d'une vision homogénéisante et dualiste de la coupure sociale entre les quartiers de la politique de la ville et leur environnement (Bravo 1999).

[174] C'est-à-dire la proportion de personnes appartenant à un groupe qui devrait déménager pour que sa présence reflète son poids dans la population locale ; un chiffre égal à 0 indique une intégration parfaite et un chiffre égal à 100 signifie une ségrégation totale.

[175] Sur le problème plus spécifique de mesure de la ségrégation raciale et ethnique, voir l'article synthétique et en français de Douzet et Iceland (2006).

françaises (Le Louarn 2003 ; Sabatier 2006)[176]. Il semble que le modèle résidentiel dominant des classes moyennes reste celui de quartiers économiquement mixtes, les effets de la ségrégation se faisant surtout sentir aux deux extrêmes de la division sociale de l'espace que sont les quartiers riches et les quartiers pauvres (Préteceille 2006). L'idée selon laquelle la ségrégation s'accroîtrait et se généraliserait serait simplificatrice et surestimerait l'opposition entre la ségrégation choisie des uns et la ségrégation subie des autres (Lefeuvre 2005).

Depuis les années 80, tant les travaux scientifiques que les pouvoirs publics français ont posé une équation discutable entre la ségrégation et les « quartiers cibles » de la politique de la ville (Gaudin et al. 1995). Discutable, car elle suggère une homogénéité sociale de ces quartiers qui seraient en quelque sorte le négatif du monde des « inclus »[177]. Cette vision dualiste et simplificatrice des divisions de l'espace n'a pas résisté à la production des premiers travaux empiriques qui rendaient compte, au contraire, de la relative hétérogénéité interne de ces quartiers et de leur position toujours relative à leur environnement (Tabard 1993 ; Champion, Marpsat 1996). Comme le dit X. Leloup (1999), « *la ségrégation est un concept toujours relatif qui apparaît lorsque la séparation physique et sociale est à ce point forte et visible qu'elle heurte les idées et valeurs proclamées par l'ordre social* ». M.-C. Jaillet (1998) va jusqu'à affirmer que les quartiers de la politique de la ville sur lesquels pèse l'injonction à la mixité, sont plus « *mixtes* » que bien d'autres espaces urbains, que ce soit du point de vue de l'âges, des statuts professionnels, des origines ethniques ou des trajectoires résidentielles. « *Comment expliquer une telle discrimination dans cette injonction*, demande-t-elle*, sinon par le fait que les particularités de ces quartiers, statistiquement pas plus marquées que celles qui caractérisent d'autres lieux dans la ville, ici, gênent, dérangent, font peur ?* ».

A défaut d'être une catégorie objective d'appréhension de l'absence de ségrégation, la mixité traduirait donc une conception du bien commun qui s'applique de façon « préférentielle » - voire exclusive- aux quartiers de la politique de la ville (Epstein, Kirszbaum 2006). Or, l'assimilation des quartiers de la politique de la ville à cette figure ultime de la ségrégation dans l'espace que sont les ghettos ne va pas de soi pour nombre de chercheurs (Battegay, Boubeker 1993). Les travaux statistiques montrent certes un appauvrissement des espaces

---

[176] Non seulement ces phénomènes ont une intensité beaucoup limitée que ceux qui s'observent dans les « *gated communities* » américaines (Le Goix 2006), mais des recherches montrent que la périurbanisation est loin de correspondre au seul modèle du « club », les périphéries lointaines des villes accueillant de plus en plus de couches populaires déclassées et subissant la hausse des prix de l'immobilier au cœur des agglomérations (Guilluy, Noyé 2004).

[177] Pour une lecture de ces quartiers en ce sens, voir Touraine (1991) ; Dubet, Lapeyronnie (1992).

habités par des pauvres, mais ils font état de tendances plus prononcées encore à l'homogénéisation sociale des quartiers habités par les couches sociales aisées (Tabard 1993 ; Préteceille 2006)[178]. Ce n'est pourtant pas à propos de ces espaces que l'absence de mixité se trouve le plus souvent déplorée.

A l'encontre de certaines idées reçues, des travaux se sont ainsi attachés à réévaluer les stratégies résidentielles des ménages défavorisés, notamment d'origine immigrée. Loin d'être homogènes, leurs trajectoires résidentielles varient selon les groupes ethniques, leurs profils familiaux ou sociaux et les contextes résidentiels locaux (Taboada-Leonetti et al. 1990 ; Lelévrier 2000 ; Barou 2006). Il faudrait notamment reconsidérer les dynamiques de peuplement à l'œuvre dans les quartiers dits « sensibles », puisque ces quartiers agrègent, aux côtés des ménages relégués sans aucune marge de manoeuvre résidentielle, des populations de passage et d'autres venues y résider par choix (Jaillet 1998). M.-C. Lefeuvre souligne de son côté le risque de décalage entre la démarche de classification sociale des territoires et la perception qu'en ont leurs habitants : « *Plusieurs recherches montrent que dans les quartiers considérés comme ségrégés, la sensation de mixité sociale est particulièrement aiguë. Le moindre signe de distance sociale, la moindre différence culturelle, peut y être vécue comme une promiscuité. (...) Ce qui interroge : l'habitant contraint d'y demeurer subit-il davantage la ségrégation ou la mixité ?* » (Lefeuvre 2005).

Des auteurs français tirent argument de ces travaux pour critiquer les discours politiques qui dénoncent la ségrégation en se plaçant sur le terrain de la morale, alors que l'on peut fort bien « *interpréter de manière positive une stratégie de regroupement, de décohabitation à proximité car celle-ci vise à renforcer le capital social du ménage et à lui prodiguer un relais et un facteur de médiation vis-à-vis de la société et du système institutionnel* » (Genestier 2003 ; voir aussi Genestier, Laville 1994). Les politiques françaises de mixité se voient reprocher une lecture uniforme de la ségrégation, peu attentive à la pluralité des modes d'habiter et des situations résidentielles. Faute de prêter attention à cette diversité, les politiques de lutte contre la ségrégation risqueraient de déstabiliser les habitants, en les privant, le cas échéant, des ressources sociales de leur quartier (Allen, Bonetti 1998 ; Allen 2003).

---

[178] Des recherches portant sur certaines populations très privilégiées ont ainsi montré leur extrême concentration résidentielle à Paris (Pinçon, Pinçon-Charlot 1998), à Lyon (Grafmeyer 1992) ou à Marseille (Zalio 1999).

En sens inverse, très peu de travaux français permettent de mettre en évidence un « effet de quartier » négatif lié à la concentration spatiale de la pauvreté. L'une de ces études a montré que le fait de résider en Zones urbaine sensible réduisait la probabilité de trouver un emploi dans les dix-huit mois et augmente de 9,2 % la durée du chômage, à caractéristiques socio-professionnelles identiques (Choffel, Delattre 2002 ; dans le même sens, voir DARES 2003). Une autre étude portant sur les locataires de logements sociaux à Lyon ne démontre aucun effet direct de ce type d'habitat sur le chômage, mais suggère une probabilité accrue d'être au chômage lorsque l'on réside dans les segments les plus pauvres du parc social (Dujardin, Goffette-Nagot 2005). Enfin, dans un petit livre très médiatisé sur « *Le ghetto français* » (2004), E. Maurin a établi une corrélation entre le risque d'échec scolaire et le voisinage social des enfants à partir de l'exploitation des enquêtes « emploi » de l'INSEE qui permettent d'étudier les effets d'une modification de la composition sociale de très petites unités résidentielles. En guise d'explication des variations observées, Maurin invoque, à l'instar d'une partie de la sociologie anglo-saxonne, le fait de « *grandir entre pairs* ».

Dans tous les cas, et à l'exception de ce dernier, les chercheurs français restent très prudents quant à l'estimation du poids du facteur « quartier », montrant que d'autres variables -à commencer par l'origine étrangère- pesaient plus lourdement dans les inégalités observées. Ce dernier point conduit à s'interroger sur la portée de l'« effet quartier » : les écarts mesurés sont-ils imputables à cet effet ou renvoient-ils plus directement aux caractéristiques des populations, en l'occurrence à l'existence d'une population affectée par des discriminations fondées sur l'origine ? (Epstein 2007) De telles incertitudes ont conduit le Conseil d'analyse économique, dans son rapport intitulé « *Ségrégation urbaine et intégration sociale* », à parler d'un « "*effet ZUS" avéré du second ordre* », tout en insistant sur le caractère intuitif des effets attribués à la localisation résidentielle des individus, faute de passer « *d'une analyse des corrélations à la recherche des causalités* » (Fitoussi et al. 2004).

2.2.5 Quelles alternatives aux effets discriminants de la rénovation urbaine ?

Les critiques scientifiques portent sur la pertinence des politiques de mixité sociale dans l'habitat, mais très peu d'évaluations locales ont été réalisées sur l'impact proprement dit de la rénovation urbaine sur les habitants originels, encore moins sur ses possibles effets discriminants. Agir sur l'offre, en particulier sur la taille des logements, a pourtant des conséquences non négligeables sur les opportunités résidentielles des grandes familles (d'origine) immigrée(s). Déjà mis en évidence à propos des opérations Habitat et vie sociale de la fin des années 70 (Tanter, Toubon 1999), les conséquences de la restructuration de

grands logements en petits logements destinés à une clientèle de ménages ayant pas ou peu d'enfants, vont être amplifiées par les démolitions massives engagées au titre de la rénovation urbaine. Les premières évaluations du processus de relogement consécutif aux démolitions montrent comment des tris sont opéré entre ménages, au détriment des grandes familles immigrées (mais aussi des familles endettées, monoparentales et très pauvres), dont le relogement se fait le plus souvent sur place, dans le même quartier et sur le même patrimoine (Lelévrier 2005b ; Lelévrier 2008). « *Une famille immigrée de plus de trois enfants qui aujourd'hui est logée dans un site de la politique de la ville n'a pratiquement aucune chance d'accéder à une fraction plus valorisée du parc social* », observe C. Lelévrier (2004a).

Faisant exception aux lacunes existant dans la connaissance des processus de relogement, notamment sous l'angle des appartenances ethno-raciales des ménages concernés, une étude C Lelévrier a mis en évidence une gestion duale des quartiers recouvrant une distinction Français-« immigrés » et qui aboutit paradoxalement à renforcer les différenciations ethniques au niveau de micro-territoires. Dans les projets qu'elle a étudiés, les acteurs de la rénovation urbaine cherchent à casser l'homogénéité du grand ensemble, en identifiant des secteurs où les pratiques d'attribution seront plus sélectives et où seront concentrées les opérations de requalification, en particulier la résidentialisation des immeubles. L'objectif est de maintenir sur place ceux qui ont un peu plus de revenus et un peu moins d'enfants, souvent une population « française de souche » et plus âgée. Dans les autres secteurs du quartier, cibles privilégiées des démolitions, l'enjeu est la « dédensification ». Ces secteurs concentrent les ménages les plus pauvres et les familles nombreuses, souvent d'origine immigrée. Au sein de cette catégorie, un filtrage s'opère au moment du relogement, qui conduit au départ des « ménages stabilisés » à l'encontre du but affiché. Car seule quitte la commune la petite minorité de ménages solvables avec peu d'enfants, considérée comme la moins « à risques » par les autres bailleurs et autres communes. Les autres ménages -la grande majorité- sont relogés dans les logements vacants du quartier ou dans le grand ensemble voisin sur le territoire communal. « *Étrange politique de mixité qui veut faciliter le rapprochement de catégories sociales dans l'habitat et finirait par produire une séparation des classes populaires selon leur niveau de revenus et leur composition familiale !* », écrit C. Lelévrier (2004b)

Quelques études ont également appréhendé l'impact des démolitions par le prisme des procédures de relogement en mesurant le degré de satisfaction des habitants. Mais, à notre connaissance, aucun travail longitudinal n'a suivi de cohortes d'habitants afin d'étudier

l'impact à long terme des politiques menées sur leur intégration socio-économique, au-delà de la dimension des conditions de logement. Comme l'avait relevé un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées à propos de la politique de renouvellement urbain, le déménagement est pourtant « *une occasion de poser des questions, d'envisager des solutions en vue d'améliorer la situation de ces familles et d'impulser chez elles une nouvelle dynamique, sur d'autres aspects que le seul logement* », mais « *les acteurs locaux ne vont pas toujours plus loin en accompagnant les ménages fragiles au-delà du processus de relogement* » (CGPC 2003). Quant à la satisfaction des habitants par rapport au processus de relogement, les quelques évaluations disponibles dépeignent des situations contrastées d'un site à l'autre. Dans une étude menée à Saint-Étienne, S. Faure (2006) en dresse un bilan relativement critique, montrant que le relogement est bien accepté par les familles en ascension sociale, mais qu'il est vécu comme une menace de chute sociale pour ceux qui sont dépourvus de choix, et qu'il peut s'accompagner d'une dislocation des solidarités de voisinage. L'Union sociale pour l'habitat a financé deux études sur les stratégies résidentielles des populations immigrées concernées par des opérations de renouvellement urbain. L'une montre que les ménages réagissent très différemment selon leur âge, leur ancienneté dans les lieux, leurs ressources économiques et sociales, leur composition familiale et les opportunités concrètes offertes par ces opérations (Barou 2005b). La seconde étude, réalisée à Bordeaux, est plus positive, les habitants exprimant un sentiment de promotion sociale, même si le relogement hors du quartier n'est vécu là aussi comme une ascension résidentielle que par ceux qui aspiraient au déménagement. Les auteurs attirent aussi l'attention sur les spécificités de l'agglomération bordelaise (offre variée de relogements, bonne entente entre bailleurs et municipalités…) qui ne sont pas, loin s'en faut, présents sur tous les sites, notamment en région parisienne (Villechaise-Dupont et al. 2005). Ombre au tableau, il a été souvent relevé que l'amélioration des conditions de logement avait un surcoût pour les locataires, à travers l'augmentation du taux d'effort. Mais là aussi, ces augmentations ne sont pas perçues de la même façon selon qu'elles s'inscrivent ou non dans une trajectoire socio-résidentielle positive (Lelévrier 2008).

Si les politiques de mixité sociale sont rarement appréhendées du point de vue de leur impact sur les trajectoires socio-économiques des *habitants*, c'est que l'observation statistique des *territoires* tient lieu d'évaluation. Le processus de rationalisation de la « géographie prioritaire » de la politique de ville a permis d'affiner peu à peu la connaissance par la mesure toujours plus fine des écarts entre les quartiers et leur environnement (Estèbe 2004). Une

étape essentielle a été franchie avec la mise en place de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS) créé par la loi Borloo de 2003 sur la rénovation urbaine. Cette loi énonce un objectif général de « *réduction progressive des écarts constatés (des ZUS) avec les autres villes ou quartiers* » (ONZUS 2004, 2005 et 2006). Cette méthode de « *gouvernement par indices* » (Donzelot 2006) fait fi des dynamiques de mobilité qui pourraient expliquer la concentration persistante des difficultés sociales dans les quartiers de la politique de la ville (Lelévrier 2004b). Comme le relève l'ONZUS lui-même dans son rapport 2005, « *selon la date d'observation, ce ne sont pas forcément les mêmes habitants qui résident en ZUS. Une dégradation ou une stagnation des indicateurs socio-économiques de ces quartiers entre deux dates ne reflète donc pas nécessairement l'évolution des conditions de vie des populations présentes en début de période, mais résulte aussi des changements induits par la mobilité résidentielle* » (ONZUS 2005). En occultant les trajectoires des habitants, la mesure des écarts territoriaux n'autorise donc pas à porter un jugement évaluatif sur l'action menée (Epstein, Kirszbaum 2006). La paupérisation accrue des quartiers pourrait fort bien témoigner, non pas de l'échec de la politique de mixité sociale, mais du succès d'une politique de développement social qui contribue à la promotion socio-résidentielle de ménages incités de ce fait à quitter leur quartier (Lelévrier 2005d).

Si elle n'est guère nouvelle dans la politique la ville française qui a tendanciellement privilégié une logique « *place* » plutôt que « *people* » (Donzelot et al. 2003), cette question revêt une acuité particulière avec la politique de rénovation urbaine lancée en 2003. Car à la différence d'autres pays, la rénovation urbaine est polarisée sur la dimension immobilière et les questions de peuplement, au détriment d'autres enjeux comme l'insertion socio-économique ou la qualité des services (Guigou et al. 2005). Il a été calculé que l'enveloppe des Projets de rénovation urbaine est en moyenne de 4 188 euros par habitant contre à 29 euros pour l'enveloppe des Contrat urbain de cohésion sociale qui portent sur les aspects sociaux de la politique de la ville ![179] Dans une mission d'expertise que lui a confiée le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, le Conseil général de Ponts et Chaussées notait, à l'issue d'une investigation dans une dizaine de sites, que si « *le volet urbain du projet (...) fait l'objet d'une attention soutenue par l'ensemble des acteurs, tant aux stades de la conception que de la mise en œuvre* », « *il n'en est pas de même sur les volets économiques et sociaux d'un grand nombre de ces sites* » (CGCP 2007).

---

[179] Source : Aures (2007), *Enquête sur l'ingénierie de la politique de la ville*, IRDSU.

Plus que dans tout autre pays, le statut de la mixité a acquis un statut problématique dans la politique française de la ville qui y a perdu en chemin la notion même de pluralité d'approche des questions d'intégration dans la ville. Ouverte à l'origine à une pluralité d'orientations, la mixité « sociale » à réaliser dans les seuls quartiers de minorités a fini par devenir l'unique horizon de son action, marginalisant d'autres options pourtant envisagées par le passé : la reconnaissance du caractère populaire et ethnique des quartiers et l'accès équitable aux ressources de la ville (Epstein, Kirszbaum 2006).

Dans les années 80, la spécialisation ethnique des quartiers était envisagée avec une relative bienveillance par le rapport Dubedout (1983). Quoique de façon très atténuée, l'approche préconisée consonnait avec les expériences étrangères de « développement communautaire » visant à conforter et potentialiser les ressources internes des quartiers de minorités. Si le rapport Dubedout hésitait déjà entre le « rééquilibrage » de la composition sociale et ethnique des quartiers et la reconnaissance de leur identité « populaire », un principe fondamental était posé : celui du libre choix de son quartier, y compris sur une base affinitaire, et le consensus des habitants sur la manière d'y organiser le vivre-ensemble (Donzelot, Mével 2001 ; Donzelot et al. 2003). Il s'agissait en d'autres termes de « *donner les moyens de partir* », mais aussi « *l'envie de rester* » aux habitants de départ, pour reprendre la formule souvent reprise de D. Béhar (1991).

Afin de préserver une forme de mixité résidentielle dans les quartiers et éviter aux habitants de sacrifier les réseaux sociaux qu'ils y ont construits, un découplage apparaît possible entre les stratégies de mixité résidentielle et de mixité dans d'autres espaces de la ville -à commencer par l'école et les entreprises. Différents auteurs proposent ainsi de « *faciliter la mobilité plutôt qu'imposer la mixité* » (Donzelot 2006), en « *privilégiant les liens plutôt que les lieux afin d'échapper à l'assignation sociale* » (Béhar 2004) et en veillant à ce que les habitants de ces quartiers aient accès aux « *espaces publics partageables dans la ville* » (Jaillet 1998). Cette orientation était centrale dans la doctrine de la politique de la ville des années 90 (Cavallier 1999), comme en témoignent ces propos de responsables nationaux de la politique de la ville à cette époque :

> *« Les quartiers peuvent jouer un rôle de tremplin à condition que ceux qui sont à l'extérieur du quartier permettent à ceux qui y vivent d'en sortir ».*
>
> *« La mixité sociale m'a toujours mis en rogne ! Ça n'existe pas au niveau d'un immeuble et très peu au niveau d'un quartier. Quand on a une promotion sociale, on a envie de la montrer. Mais quand une population n'a plus de perspective sociale, elle intériorise le fait qu'elle est assignée à résidence. Ce qu'il faudrait c'est offrir des capacités de mobilité plutôt que de disperser ou faire de la mixité fonctionnelle, dont*

> *les habitants n'ont rien à foutre car ça ne change pas grand chose à leurs conditions de vie concrètes. Il faudrait pouvoir répondre à leur question : moi qui suis chômeur dans un quartier, que faites-vous pour que je trouve du boulot ? Si l'on éliminait les discriminations dans l'emploi, il y aurait sans doute trois fois moins de problèmes ».*
>
> *« L'idée de distribuer les gens dans chaque cage d'escalier est absurde. Qu'il n'y ait aucun logement social dans certaines villes est tout aussi aberrant. Il faut s'apercevoir les uns les autres en fréquentant les mêmes lieux, mais mettre en quota ou en ratio la mixité urbaine et sociale aboutira très vite à des absurdités monumentales. Les regroupements affinitaires sont une étape, mais il faut donner aux gens la possibilité de partir. Daniel Béhar parlait de "l'envie de rester et de la possibilité de partir". Ca reste la meilleure définition possible de ce que devrait être l'objectif de la politique de la ville ».*

La notion d'accessibilité aux ressources urbaines correspondait d'une certaine façon au paradigme de la lutte contre les discriminations « *où l'effort n'incombe pas au premier chef aux individus mais à la société qui doit repenser son fonctionnement* » (Kirszbaum 2006). Le rapport de la Conférence de consensus l'a implicitement reconnu en demandant que les politiques de diversité dans l'habitat ne se focalisent pas sur la seule question du logement :

> *« La diversité sociale dans l'habitat ne peut pas se résumer à la question du logement. Car au-delà de celui-ci, le sentiment d'appartenance à une collectivité se construit au niveau du quartier dans lequel on évolue. L'habitat s'entend ainsi du lieu de vie, des espaces publics qui l'entourent, des équipements -notamment scolaires, sociaux, culturels, sportifs - qui sont à proximité, qui permettent de fréquenter ou de rencontrer des personnes qui, sans habiter là, viennent y travailler, y effectuer des achats, s'y divertir, y faire du sport... La diversité sociale dans l'habitat doit également s'étendre à la ville, s'y diffuser. Banaliser le logement social dans l'ensemble de l'espace urbain et redonner des fonctions de centralité aux quartiers périphériques constituent les fondements d'une politique de diversité sociale à l'échelle des agglomérations » (HALDE 2007b)*

Dans cette conception d'une « ville en mouvement », plutôt que de contraindre les choix résidentiels des ménages, ce sont des stratégies d'accessibilité à la ville, à ses différents marchés (éducation, formation, emploi, logement, culture…), qui sont privilégiées. Au lieu d'être réservé aux quartiers en difficulté, l'objectif de mixité est donc recherché à l'échelle de la ville dans son ensemble. Cette question commence à faire débat en France, surtout à propos de la réforme de la carte scolaire[180]. Mais F. Dubet remarque qu'aucune des trois orientations aujourd'hui proposées -permettre aux plus pauvres de participer au marché scolaire par l'abolition au moins partielle de la carte scolaire et par un système d'aide à la mobilité, limiter drastiquement les possibilité de choix et de dérogation à la carte scolaire, renforcer la

---

[180] Il a été remarqué que les familles d'origine immigrée reprenaient le modèle consumériste à leur compte et que l'affirmation de la contrainte étatique par le biais de la sectorisation risquait d'exacerber le sentiment d'assignation à résidence, alors même qu'une certaine mixité résidentielle se maintenait grâce à la possibilité qu'ont certains parents de scolariser leurs enfants dans des établissements privés ou dans des établissements publics mieux fréquentés à proximité de leur lieu de résidence (Payet 1999 ; Zanten 2001).

discrimination positive pour éviter la fuite des familles moyennes- n'est vraiment satisfaisante (Dubet 2005).

Le même raisonnement peut être transposé à la politique de la ville. Sans que cela soit forcément contradictoire avec l'aspiration à la mobilité des habitants des quartiers pauvres, des auteurs préconisent ainsi de renforcer des mécanismes de discrimination positive territoriale, là même où se concentrent les besoins sociaux (Simon 2001). Créer un modèle d'allocation des ressources qui prenne véritablement en compte les charges liées à la gestion des populations pauvres, cette solution paraît plus équitable que celle qui consiste à rétablir l'égalité des chances par un jeu de chaises musicales entre populations[181]. Et si la mixité est la condition d'une politique redistributive, car il faut des couches sociales susceptibles de payer des prestations aux plus désavantagés, encore faut-il que les partisans de la mixité précisent qu'il s'agit là d'un instrument au service d'une autre fin, celle de la justice sociale, et non une finalité en soi (Sintomer 2001).

Déplacer l'argent plutôt que déplacer les populations, n'est-ce donc pas la solution la plus juste et la plus respectueuse des habitants ? (Tevanian, Tissot 2003) Sans doute, mais cela supposerait de faire de la territorialisation des politiques sectorielles un vrai enjeu national et de la discrimination positive un objet de débat (Lelévrier 2004a). Et la discrimination positive territoriale n'est pas sans inconvénients : soit parce qu'elle stigmatise les quartiers, sans parvenir à inverser les processus de dévalorisation, comme cela est discuté à propos des Zones d'éducation prioritaires (Benabou et al. 2002) ; soit parce que les contraintes des services publics locaux sont telles que l'action sur les dimensions physiques de la relégation, perçue comme un investissement et non comme une dépense, a toute chance d'être privilégiée par rapport à l'action sociale et économique, moins acceptable politiquement si elle est perçue comme un traitement préférentiel de certains habitants de la ville au détriment des autres habitants (Kirszbaum 2004b).

[181] Des économistes et philosophes français en appellent ainsi aux théories de la justice sociale de John Rawls ou Amartya Sen pour justifier la mixité sociale (Fitoussi et al. 2004 ; Selod 2004 ; Savidan 2005).

2.3 Le « retour des Blancs » comme horizon des projets locaux de rénovation urbaine

L'impératif de mixité sociale dans le logement a acquis une telle force d'évidence au niveau national, parlementaire comme gouvernemental, que l'on peut se demander comment cette norme s'articule avec le principe de libre administration des collectivités locales. Le contexte de la décentralisation n'est pas étranger à l'émergence du thème de la mixité sur l'agenda du pouvoir national, l'État cherchant à se porter garant des solidarités territoriales, surtout à partir de la loi d'orientation pour la Ville de 1991 (Lelévrier 2005a). Au début des années 90, la contradiction avait été relevée entre la régulation étatique imposée par la Loi d'orientation pour la ville et la nouvelle logique de décentralisation (Gaudin 1992 ; Jégouzo 1992). La même tension s'est vérifiée quelques années plus tard quand les agglomérations ont vu leurs compétences renforcées par la loi Chevènement de 1999, notamment en matière « habitat », dans le temps même où la loi SRU de 2000 tentait d'organiser le retour de l'État pour faire respecter le principe diversité sociale de l'habitat. La contradiction est plus accentée encore avec la rénovation urbaine qui opère un double mouvement de recentralisation nationale et de rabattement de la quête de mixité sur l'échelle communale et infra-communale, prenant à contre-pied la dynamique créée par la loi relative aux Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 qui conforte les intercommunalités dans leur rôle de chef de file de politiques de diversité de l'habitat (CNH 2007).

Les communes doivent désormais s'engager sur des résultats -notamment en termes de démolitions à réaliser- plutôt que sur des moyens -lesquels leur sont fournis avec une certaine générosité par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine à condition de se conformer à ses critères de financement. Ce qui fait dire à R. Epstein que le pouvoir central se serait doté avec l'ANRU d'un instrument de « *gouvernement à distance* », laissant peu de latitude aux élus pour définir le contenu des projets de rénovation urbaine (Esptein 2005). Cela n'a pas empêché l'Agence de rechercher, au nom de l'efficacité, l'engagement sans faille des maires dans la rénovation urbaine. En contrepartie de leur promotion comme leaders des projets de rénovation urbaine et de la manne généreuse de l'ANRU, les maires dont les dossiers ont été validés n'ont pas été les derniers à afficher leur soutien à cette politique, y compris ceux de l'opposition.

Ce nouveau contexte institutionnel change en partie la donne dans la résolution des tensions nées de l'affichage conjoint, par les pouvoirs nationaux, des principes du droit au logement et de la mixité sociale. Dans le contexte de « territorialisation » des politiques et du droit de l'habitat social (Brouant, Jégouzo 1998) se dessinait un pouvoir territorial d'appréciation des situations, traduisant le déplacement de la norme générale vers la prééminence de son interprétation locale (Toubon 1998). Avec la rénovation urbaine, on assiste au paradoxe d'une légitimité encore renforcée des élus locaux (avec l'Acte II de la décentralisation) et d'une réhabilitation parallèle de l'État central dans sa fonction d'énonciation -même indirecte- de la substance des stratégies de mixité sociale engagées dans les quartiers de la politique de la ville. Plus récemment, la notion de droit au logement opposable a été consacrée par le législateur, mais nous n'avons pas connaissance de cas où la rénovation urbaine aurait été mise à contribution pour atteindre les objectifs de production de logement sociaux de nature à satisfaire le droit au logement opposable.

Nous avons voulu savoir si, et comment, les élus municipaux se saisissaient du contexte institutionnel ouvert par la création de l'ANRU pour chercher à transformer la composition ethno-raciale de certains quartiers en s'abritant derrière le vocabulaire de la mixité sociale. Celle-ci matérialise le dilemme français : casser les ghettos, c'est-à-dire développer une gestion ethnique du peuplement, tout en affichant une opposition résolue à toute politique spécifique en direction des « immigrés », synonyme de politique multiculturaliste (Simon 1997). Mais c'est précisément parce que les textes ne mentionnent jamais la « mixité ethnique » et laissent ouvert un large espace d'interprétation aux acteurs locaux que les « immigrés » ou supposés tels forment malgré tout une catégorie opérationnelle des politiques locales de lutte contre la ségrégation spatiale (Simon 2003). La mixité « sociale » serait « *une catégorie d'amalgame et de brouillage* », mais ce serait précisément là sa fonction d'empêcher toute objectivation (Tissot 2005). Le flou conceptuel qui entoure la mixité aurait donc un intérêt instrumental (Jaillet 2004 ; Vieillard-Baron 2005).

Lorsque anonymat est garanti aux acteurs de ces politiques, la thématique de l'ethnicité resurgit puissamment dans l'expression des acteurs locaux. Nous avions montré, dans une enquête conduite il y a une dizaine d'années, que le caractère seulement implicite du message national conduisait ces acteurs à se représenter le « problème » des concentrations ethniques par des constructions très personnelles (Kirszbaum 1999). Nous avons poursuivi cette investigation dans le nouveau institutionnel de la rénovation urbaine en privilégiant deux axes : celui du discours des élus municipaux dont les variations ont été analysées dans une

variété de contextes urbains et politiques en Ile-de-France ; celui de la diversité des stratégies locales de mixité et de leur mise en débat locale (Kirszbaum 2007). Nous tirons ici les principaux enseignements de cette recherche, conduite pour le Plan urbain construction et architecture (PUCA), sous l'angle du caractère *color-blind* ou de la rénovation urbaine dans sa mise en oeuvre locale ; nous renvoyons à une annexe pour des extraits d'entretiens réalisés et traités dans le cadre de cette recherche réalisée pour le PUCA.

L'enquête a été menée au premier semestre 2007 dans six communes franciliennes concernées par des opérations rénovation urbaine -Argenteuil, Aubervilliers, Bagneux, Créteil, Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Ces deux dernières communes sont associées dans un projet intercommunal de rénovation urbaine. S'ajoutent à cet échantillon, les élus municipaux de trois autres villes (Bourg-la-Reine, Fontenay-aux-Roses et Sceaux) associées à Bagneux pour conduire les actions de la politique de la ville relatives au quartier intercommunal des Blagis.

Nous avons veillé à interroger un ou des élu(s) représentant de la majorité et de l'opposition dans chacune des communes de l'échantillon. Au moment de l'enquête, deux des six villes de l'échantillon étaient détenues par l'UMP (Argenteuil et Montfermeil), deux par le PS (Clichy-sous-Bois et Créteil) et deux par le PCF (Bagneux et Aubervilliers) ; Argenteuil et Aubervilliers sont passées depuis lors aux mains du PS. S'ajoutent trois autres villes (Bourg-la-Reine et Sceaux dirigées par l'UDF, Fontenay-aux-Roses par le PS) associées à Bagneux pour conduire les actions de la politique de la ville relatives au quartier intercommunal des Blagis, même si la rénovation urbaine ne concerne que la partie de ce quartier située sur le territoire de Bagneux.

Le panel est également représentatif des différents courants politiques avec 10 UMP, 5 UDF, 11 PS, 7 PC, 4 Verts et 2 associatifs (un classé à droite, l'autre à gauche). Les élus de gauche sont sur-représentés (23 contre 16 à droite), reflétant en partie la légère sur-représentation des villes de gauche dans notre échantillon (cinq contre quatre à droite), mais également la disponibilité des élus pour répondre à nos demandes d'entretien. Une limite est à souligner : malgré nos sollicitations, nous n'avons pu rencontrer que deux maires et seulement trois élus de Créteil.

Toutes situées en Ile-de-France, ces villes sont également représentatives d'une variété de contextes socio-urbains. Sont présentées ci-après les principales caractéristiques des sites[182].

Avec 95 300 habitants en 1999 et 36 000 logements en 1996 (dont 34,6% de logements sociaux), Argenteuil est de loin la première ville du département du Val d'Oise. Conçue par l'architecte Roland Dubrulle en application des principes de la Chartes d'Athènes, une procédure ZUP avait été lancée en 1961. Sa célèbre dalle, située dans le quartier du Val d'Argent Nord, fut primée à Osaka dans les années 60. C'est ce quartier qui est l'objet d'un projet de rénovation urbaine, après avoir expérimenté toutes les procédures de traitement physique et social de la politique de la ville depuis 30 ans. Le quartier est décrit comme très diversifié sur le plan des origines ethno-raciales, des primo-arrivants (Irakiens, Pakistanais…) coexistant avec une immigration ancienne, notamment maghrébine et africaine, tandis que se maintient une population de souche française anciennement ouvrière. La population du Val d'Argent, où prédominent les catégories d'employés et d'ouvriers, a été très affectée par la désindustrialisation. Mais le contraste social avec les autres habitants d'Argenteuil et ceux des territoires environnants est relativement faible, en particulier avec les quartiers du centre-ville, notamment celui du Val Notre Dame, massivement maghrébin et composé de logements pavillonnaires situés dans les interstices des activités industrielles. La municipalité souhaite aussi que l'ANRU finance un projet de démolitions dans la cité Joliot Curie, située dans une autre partie de la ville.

Situé en première couronne parisienne, dans le riche département des Hauts-de-Seine, le quartier intercommunal des Blagis constitue le plus grand ensemble d'habitat social du département. Sa population était de 18 271 habitants au recensement de 1999, soit 18,6% de la population globale des quatre communes d'appartenance (plus de la moitié des habitants des Blagis résident dans la commune de Bagneux, les autres se répartissant, par ordre démographique décroissant, entre Fontenay-aux-Roses, Sceaux et Bourg-la-Reine). Les Blagis constituent une poche de pauvreté qui contraste fortement avec son environnement proche, très favorisé à Sceaux et Bourg-la-Reine. Le quartier a été bâti au tournant des années 60, après que la butte de Bagneux a été aplanie pour permettre l'implantation de l'entreprise Thomson. Il comprend plusieurs « sous-quartiers », dont celui de la Fontaine, où un grand ensemble d'habitat social a été érigé à l'initiative de l'ex-SCIC. Son urbanisme est marqué par la présence de deux immenses barres, celle des Tertres et des Cuverons. Le destin des Blagis

[182] Pour une présentation plus détaillée, on se reportera à notre recherche pour le PUCA (Kirszbaum 2007).

est classique avec le départ progressif d'une partie des ménages moyens et l'arrivée d'une population d'origine maghrébine et d'Afrique noire paupérisée.

Situées à l'est du département de la Seine-Saint-Denis, les communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil ont connu une urbanisation rapide aboutissant au doublement de leur population depuis la fin des années 60, pour atteindre plus de 52 000 habitants en 1999 (28 288 à Clichy-sous-Bois et 24 122 à Montfermeil). L'aménagement du site a commencé au début des années 60 en tant qu'opération privée réalisée sous le contrôle de l'État. Mais le projet autoroutier de rocade qui aurait dû rendre attractif ce programme de logements en accession à la propriété ne verra jamais le jour et le nombre de logements construits sera revu à la baisse (un peu plus de 3 000 au lieu de 10 000), réduisant d'autant les équipements initialement prévus et générant un fort enclavement du site du « Plateau ». L'autre grande particularité du site est l'importance des copropriétés dégradées (plus de 35% du parc de logements). Conçues pour attirer une population de cadres moyens, les particuliers s'en sont détournés rapidement. Dès l'origine, les propriétaires occupants étaient minoritaires, tandis que l'arrivée de familles nombreuses (d'origine) étrangère(s) a été favorisée par la vente de parts sociales à de grands propriétaires bailleurs en quête d'une forte rentabilité, et par l'action de petits associés qui ont cédé des logements à de nouveaux acquéreurs peu solvables. La population du Plateau est aujourd'hui très fortement ethnicisée (un acteur du logement estime à 10% la population française de souche européenne) en même temps que variée sur le plan des origines. Cette hétérogénéité est plus marquée dans le quartier de la Forestière, à Clichy-sous-Bois, où coexistent des populations turques, asiatiques et d'Afrique sub-saharienne venues pour beaucoup à partir des années 90. Aux Bosquets, à Montfermeil, une population plus ancienne d'origine maghrébine est davantage représentée. Si contraste il y a avec l'environnement résidentiel, il est principalement d'ordre ethnique, le contraste entre les Bosquets (environ un quart de la population) et le reste de la commune étant beaucoup plus qu'à Clichy-sous-Bois où les proportions sont inversées entre les quartiers de grand ensemble du Haut et Bas Clichy (environ 20 000 habitants) et les quartiers pavillonnaires (environ 8 000 habitants).

Ville préfecture située à proximité immédiate de Paris, Créteil (83 000 habitants) est un pôle d'emploi d'importance à l'échelle du bassin parisien. La croissance démographique de Créteil a été très rapide. Dans l'esprit des villes nouvelles, tous ces quartiers ont été pensés selon les principes de mixité sociale et de mixité des fonctions urbaines. Dans un cadre urbanistique hétérogène, seul le quartier du Mont Mesly évoque le grand ensemble massif, objet typique des interventions de la politique de la ville. Les logements sociaux de Créteil sont

relativement étalés sur le territoire communal ; peu de quartiers n'en comportent pas du tout. Avec 48% de logements sociaux, Créteil est devenue une ville à dominante d'ouvriers et d'employés. Mais toutes les catégories sociales y sont encore présentes, et la ville n'a pas basculé dans la paupérisation. Bien que moins nombreuses dans les quartiers favorisés, les minorités ethniques ne sont pas confinées exclusivement dans certains quartiers spécifiques. Il existe néanmoins des micro-territoires à forte concentration de minorités qui traversent des difficultés de divers ordres : paupérisation, dysfonctionnements urbains, sentiment d'insécurité… Avec le quartier du Petit-Pré/Sablières et la petite cité des Bleuets, le Mont-Mesly fait partie des trois quartiers concernés par des projets de rénovation urbaine, encore très peu avancés au moment de l'enquête.

Située aux portes de Paris, la commune d'Aubervilliers (63 130 habitants au recensement de 1999) a subi de plein fouet les effets d'une désindustrialisation amorcée dès les années 60. La ville s'est spécialisée entre-temps dans l'accueil de populations précaires et (d'origine) immigrée(s) (en 1999, le taux d'Albertivillariens de nationalité étrangère était de 29,7%, soit après Clichy-sous-Bois le taux le plus élevé du département de Seine-st-Denis). Aubervilliers est emblématique des territoires où l'habitat ancien dégradé joue un rôle de logement social de fait pour des populations étrangères ou d'origine étrangère. En réalité, deux types de populations se côtoient : l'une, très stable, réside surtout dans le parc HLM (41,3 % des ménages) ; l'autre, marquée au contraire par une forte instabilité, s'installe de façon transitoire dans de petits logements anciens et souvent vétustes. La ville est régulièrement confrontée à des situations urgences liées à l'insalubrité des logements. La ville comprend deux secteurs prioritaires pour la rénovation urbaine : le secteur Villette-Quatre Chemins et le secteur Landy/Plaine/Marcreux/Pressensé. Le premier a des caractéristiques sociales et ethniques proche de celles du reste de la ville. Le second se distingue par l'importance des ménages dont la personne de référence est de nationalité étrangère (62%).

2.3.1 Le discours des élus : une mixité très peu sociale[183]

Pour une moitié des 39 élus interrogés, il ne fait pas de doute que la concentration spatiale de minorités ethniques est un problème en soi sur lequel l'action publique se doit d'agir. L'équation est parfois posée entre concentrations ethniques et « communautarisme », avec son corollaire, le défaut d'allégeance des individus envers la communauté nationale. Pour certains de ces élus, les regroupement ethniques ne portent pas seulement atteinte à la cohésion nationale, mais sont également préjudiciables aux individus concernés, ces regroupements étant perçus comme un handicap dans les processus individuels d'intégration.

Pour cette majorité d'élus, la mixité suppose non seulement le rassemblement d'une diversité de groupes sociaux sur un territoire donné, mais aussi une diversité d'origines ethno-raciales. Plus précisément, la nationalité française n'étant pas un critère suffisant de mixité *sociale*, c'est la présence en nombre significatif de « Français de souche » qui, pour ces élus, paraît constitutive d'une situation de mixité sociale. Ceux qui rejettent cette lecture au profit d'une analyse strictement socio-économique de la mixité sociale sont très minoritaires. Un dernier groupe est plus mitigé, hésitant entre une analyse qui accorde la primauté aux critères socio-économiques ou aux critères ethno-raciaux et « culturels » (ce qui revient au même dans leur langage) de la mixité.

La position des élus de l'UMP apparaît très homogène et contraste avec les contradictions ou hésitations qui marquent les autres courants politiques. Les élus communistes paraissent en fait les plus hésitants, oscillant entre une lecture ethnicisante et une lecture classiste, plus conforme à l'idéologie traditionnelle de leur parti. De façon presque systématique, nos interlocuteurs appartenant à ce parti commencent par admettre la dimension ethno-raciale de la question, mais finissent par la réduire « en dernière instance » à sa dimension socio-économique.

A Argenteuil, les élus UMP sont unanimes à considérer les origines ethniques comme une dimension essentielle de la mixité sociale, au-delà même de la distinction juridique entre Français et étrangers. Ils sont rejoints par un élu PS et un élu PCF. Les deux autres élus de gauche de notre échantillon sont partagés entre une lecture socio-économique et ethno-raciale ou culturelle de la question des regroupements résidentiels. Si la droite nourrit peu d'illusion sur le vote des minorités ethniques en sa faveur, les élus de gauche construisent en partie leur

---

[183] Rappelons que pour chaque question abordée dans les parties qui suivent, nous avons extrait de notre recherche pour le PUCA les *verbatim* les plus représentatifs qui figurent en annexe.

position en référence aux « petits Blancs » qui constituaient traditionnellement un réservoir de voix, et qui ont tendance aujourd'hui à céder aux sirènes du Front national. L'un des élus interrogés se réfère également à la demande des minorités ethniques elles-mêmes pour justifier une position hostile à leurs regroupements résidentiels.

A Clichy-sous-Bois et Montfermeil, l'ensemble des élus UMP sont là aussi sur la même longueur d'onde. A Montfermeil, le discours de l'UMP affirme de façon radicale la prépondérance des enjeux « culturels » sur les enjeux socio-économiques. Sur l'objectif du retour des « Français de souche » dans le quartier des Bosquets, qui ne fait pas de doute pour la majorité droite, l'opposition de gauche n'affiche pas de position homogène. Le même clivage traverse la majorité socialiste de Clichy-sous-Bois, comme en témoignent des propos d'élus qui s'accordent sur les difficultés d'intégration des primo-arrivants, mais qui sont en total désaccord sur l'acception socio-économique ou ethno-raciale qu'il conviendrait de donner à la mixité.

A l'inverse des autres villes, c'est l'élu de droite de Créteil qui défend une approche strictement socio-économique de la mixité. L'élu socialiste se situe dans la ligne républicaine anti-communautaire, même si l'enjeu ne lui paraît pas pertinent pour sa ville, d'autant que la demande sociale de mixité émanant des « petits Blancs » xénophobes ne lui semble pas centrale. Plus sensible au point de vue de ces « Français de souche » appartenant à la petite classe moyenne, l'élue communiste s'efforce de trouver un compromis entre la ligne de son parti, qui ne connaît que des problèmes socio-économiques, et la prise en compte de la dimension ethno-raciale de la mixité. Contrairement à son collègue socialiste, le danger de la ghettoïsation lui paraît beaucoup plus tangible à propos du quartier des Bleuets, dont le projet de rénovation urbaine était le plus avancé au moment de l'enquête.

Aux Blagis, seuls les élus UMP ont une position homogène, faisant de la dissolution du regroupement résidentiel des minorités ethniques un enjeu central de la politique de mixité sociale. Les élus UMP de Bagneux et Fontenay-aux-Roses sont rejoints sur ce point par des élus socialistes de ces deux villes ; l'élu communiste de Bagneux préfère, quant à lui, lier en « dernière instance » les dimensions socio-économiques et de l'ethnicité, comme beaucoup de ses collègues d'autres villes.

Tous les élus d'Aubervilliers déclarent être confrontés à une demande sociale d'exclusion des immigrés. Mais ils n'en tirent pas les mêmes conclusions quant à l'objectif de mixité. Seul l'élu de droite prône de façon explicite un rééquilibrage ethnique de sa ville. Les élus communistes et Verts sont tiraillés. D'un côté, ils se montrent réticents à envisager la question

de la mixité sous cet angle et, de l'autre, ils ne cachent pas que cette dimension est bien présente dans leur esprit. Les deux élus socialistes sont en revanche sur la même longueur d'onde pour juger secondaire la dimension ethno-raciale de la mixité sociale.

2.3.2 La rénovation urbaine pour changer la composition ethnique des quartiers

En dépit de la variété des contextes socio-urbains et politiques, le diagnostic des projets de rénovation urbaine (PRU) est partout le même : les quartiers sont handicapés et la nature de la population présente constitue leur handicap majeur. Partout, la mixité sociale constitue une référence centrale des projets de rénovation urbaine, et recouvre le même sens : substituer une population à une autre dans le but tacite de favoriser le « retour des Blancs ».

A Argenteuil, tous les acteurs du PRU, élus comme techniciens, sont unanimes sur ce point : la mixité sociale est aussi, sinon davantage, celle des groupes ethno-raciaux que des groupes socio-économiques. Et les commissions d'attribution de logements sociaux ont les coudées franches pour trier et sélectionner en vertu de ce critère, de façon plus ou moins assumée au cours de l'entretien (voir l'annexe). A propos des relogements consécutifs aux démolitions, la convention ANRU a posé le principe du « *relogement sur le quartier les familles qui le souhaitent* », un « *souhait majoritaire d'après les premières enquêtes sociales* ». Mais il y a un écart entre la lettre du projet et son esprit puisqu'il ne s'agit en aucun cas de reloger au même endroit tous les habitants concernés par les démolitions. La municipalité table en fait sur des taux de rotation élevés qui devraient rendre possible le relogement sur place de ceux qui le souhaitent, même si la concrétisation de ce projet est contrariée par l'attachement très fort des habitants à leur quartier et à l'impossibilité pratique de reconstruire les logements sociaux détruits dans d'autres quartiers d'Argenteuil et *a fortiori* dans d'autres communes.

Pour réaliser la mixité résidentielle à l'échelle des Bosquets, tout le pari du PRU de Montfermeil repose comme à Argenteuil sur l'hypothèse -hasardeuse- qu'une partie significative des habitants seront relogés ailleurs. Le volet « Montfermeil » du PRU évoque avec précision la manière dont des familles moins nombreuses viendront remplacer celles, plus nombreuses, qui auront quitté le site. Cela n'est pas écrit dans les textes, mais l'objectif consiste aussi à favoriser -discrètement- l'arrivée de « Français de souche ». A ce sujet, la mairie de Montfermeil peut compter sur le concours d'un bailleur social largement convaincu par la légitimité de cet objectif. Mais tous les acteurs du logement ne sont pas sur cette longueur d'onde, à commencer par l'Office départemental d'HLM qui déclare s'en tenir à une définition strictement socio-économique de la mixité. Un autre bailleur impliqué dans le PRU, invoque les empêchements légaux comme une contrainte dont il est malaisé de s'affranchir.

Dans un climat très conflictuel avec certains bailleurs sociaux, le maire leur demande de faire preuve d'une vigilance particulière sur les décohabitations. A ses yeux, le PRU ne saurait en aucun cas ouvrir un droit au relogement au profit de ceux qui désirent décohabiter. C'est bien le départ des décohabitants hors de la ville qui est souhaité. Au nom de la « préservation des équilibres », le maire a d'ailleurs fait inscrire dans la Charte de relogement, signée avec l'État, l'interdiction de reloger des habitants des Bosquets, quels qu'ils soient, dans le reste de sa ville. Cette règle du non-relogement dans les autres quartiers de la ville interdit en pratique les parcours résidentiels ascendants que préconise pourtant l'ANRU. Au-delà même de la question des relogements, c'est tout le PRU et ses avenants qui portent la marque d'une volonté d'étanchéisation des Bosquets.

Le volontarisme du maire UMP de Montfermeil pour changer la composition sociale et ethnique des Bosquets grâce au PRU se trouve sérieusement émoussé à Clichy-sous-Bois, concerné en principe par le même projet intercommunal de rénovation urbaine. Le discours du maire de Clichy se distingue de celui de son homologue de Montfermeil par une plus grande bienveillance envers les habitants qui souhaitent être relogés sur place, à l'exception des squatteurs (une centaine d'appartements en 2005), même si la municipalité de Clichy se sent obligée de prendre en considération ces cas-limites que sont les personnes hébergées non titulaires de baux, les locataires en dette de loyer, les sans-papiers, et même les squatteurs qui risquent de retarder les démolitions. Le renoncement à l'objectif de mixité résidentielle dans les nouvelles constructions pointe à travers différents propos. Mais il place le maire de Clichy en position délicate vis-à-vis de ses partenaires, notamment l'ANRU et le bailleur I3F auxquels il a promis de pouvoir garder la main sur le peuplement 40% des logements neufs. Il est certes plus facile de construire avant de démolir à Clichy-sous-Bois qu'à Montfermeil, mais les opportunités foncières se trouvent surtout en dehors du quartier de la Forestière (seul concerné par le PRU), dans le Bas Clichy, et des élus de la majorité de gauche opposent une résistance à la dissémination des habitants de la Forestière dans le reste de la ville.

Dans les deux villes, la stratégie de mixité exogène ménage un certain flou quant au profil ethnique des populations que les élus et certains bailleurs souhaitent voir arriver sur leur territoire. Mais la question n'est jamais débattue de façon ouverte. Même chez les élus de Montfermeil et chez le bailleur I3F, les plus motivés sur cette question, celle-ci n'est pas évoquée de façon directe, ce que regrettent les intéressés. A Clichy, derrière la position de principe consistant à ne pas sélectionner les candidatures sur un critère ethnique, la question

est débattue -de manière informelle- entre techniciens et élus, lesquels ne sont pas forcément en accord les uns avec les autres, ni entre eux.

Compte tenu de son ampleur très limitée à Créteil, rien d'étonnant à ce que la rénovation urbaine ne fasse pas l'objet d'un débat substantiel entre élus. Ceux que nous avons interrogés évoquent un accord assez général sur la mixité sociale entendue comme le mélange de « Français de souche » et d'autres groupes. Les élus de gauche sont d'autant moins motivés pour faire de la rénovation urbaine un cheval de bataille, qu'ils ont compris que la défense du logement social était un thème beaucoup plus porteur dans une ville à dominante de fonctionnaires, d'employés moyens et d'ouvriers, qui vote massivement à gauche, surtout dans les quartiers populaires. Tous les acteurs interrogés estiment pourtant que la stratégie envisagée dans le quartier des Bleuets est parfaitement conforme à la ligne de l'ANRU. Comme le précise une élue du quartier, la rénovation urbaine sera une opportunité pour « rebrasser » la population. Mais la dimension ethnique du projet est seulement implicite pour le principal bailleur de ce quartier. Elle est beaucoup plus claire pour d'autres acteurs qui n'hésitent pas à qualifier de « ghetto » cette petite cité dont la problématique urbaine et sociale est pourtant loin d'être flagrante et où résident d'ores et déjà des « Français de souche », à la fois dans les logements pavillonnaires environnants et dans une tour en copropriété privée située au cœur du quartier.

S'agissant du quartier des Blagis à Bagneux, il a été décidé de démolir la barre des Tertres et de réhabiliter celle des Cuverons. Ce choix a été justifié par des motifs techniques et financiers. Mais l'argument de la mixité et de l'image a tout autant pesé car la barre des Cuverons est moins visible et ses logements offrent une meilleure diversité que ceux des Tertres qui concentrent des cages entières de F5 et F6. L'occupation sociale des Cuverons est en effet décrite par les acteurs locaux comme plus mixte, avec un nombre nettement moins important de familles nombreuses et de meilleures relations de voisinage. Derrière la composition familiale, de nombreux acteurs invoquent une raison plus tacite de la démolition des Tertres et non de celle des Cuverons, celle de la présence importante de familles nombreuses d'origine africaine. Le projet urbain pour les Blagis va ainsi aboutir à la dispersion résidentielle des habitants des Tertres. La ville s'est formellement engagée à permettre leur retour dans le quartier, mais un élu admet que cet engagement pourra difficilement être tenu. Le processus de relogement est conçu pour satisfaire l'objectif de mixité sociale. Les acteurs du relogement se montrent également très attentifs à la localisation

des relogements pour éviter de reconcentrer les habitants des Tertres dans d'autres secteurs de la ville.

Les deux PRU de la ville d'Aubervilliers sont voués à la réalisation conjointe de deux objectifs : assurer des conditions de logements plus dignes à ceux qui résident dans le parc ancien insalubre, et offrir aux autres des possibilités de parcours résidentiels au sein de la ville, sachant que la faible rotation au sein du parc social, combinée au manque de produits logements privés destinés aux classes moyennes, contribue à l'évasion des populations non-captives. C'est notamment à leur intention que le Programme local de l'habitat de Plaine commune prévoit de réaliser 60% de logements en accession à la propriété et 40% de logements sociaux dans tous les nouveaux programmes. Le solde entre la destruction et la reconstruction de logements sociaux sera positif. En pratique, cependant, les projets ne garantissent pas le passage automatique des populations les plus précaires de l'habitat insalubre vers le logement social neuf. Une première raison tient au décalage temporel entre les relogements et les reconstructions, les reconstructions de logements sociaux n'intervenant, dans leur majorité, qu'après les relogements. Une seconde raison porte sur la nature des logements sociaux qui seront reconstruits. Respecter le principe du relogement sur place des familles logées dans l'habitat insalubre suppose de construire des PLAI en grand nombre. Or, le nombre prévu de PLAI sera très inférieur au nombre de logements insalubres détruits.

La mixité sociale est un principe central pour le principal bailleur social, l'Office public d'HLM d'Aubervilliers. Une dispersion en dehors de la ville est assumée par l'élu communiste en charge de l'Office municipal d'HLM. Il préconise aussi un rééquilibrage ethnique du parc HLM pour éviter la sur-concentration de familles africaines dans certains immeubles. Avant même l'ANRU, l'Office HLM avait commencé de reloger des ménages -notamment des familles nombreuses d'origine africaine- issus du parc insalubre racheté par la ville. Selon les élus non communistes, il s'agit-là d'une rupture avec un passé où la discrimination était la règle. Certains élus estiment toutefois que les familles africaines font aujourd'hui encore l'objet d'un traitement moins favorable. La question de relogement dans la ville des familles africaines mal-logées prend un tour plus aigu encore avec la question des squatteurs qui vaut à la municipalité des démêlés permanents avec l'association Droit au logement. Le maire s'estime dans son bon droit pour refuser -au moins en partie- le relogement des squatteurs sur le parc HLM de la ville. Il préfère mettre à l'index les communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU. Dans ce contexte, en dépit de leur affichage conjoint par la Communauté d'agglomération, le principe de « *la ville pour tous* »,

celui de la mixité sociale, a toutes chances de se de concrétiser davantage que celui du « *toit pour tous* », équivalent au droit au logement.

2.3.3 Des stratégies de mixité unidirectionnelles

Sans surprise, les municipalités que dirigent l'UMP, Argenteuil et Montfermeil dans notre échantillon, présentent le degré le plus élevé de conformité à la logique « ANRU » par l'accent placé sur la mixité exogène et la volonté affichée -mais contrariée- d'organiser une forme de dispersion résidentielle à une échelle territoriale large. La façon dont ces deux municipalités mènent leur projet urbain reflète toutefois des styles politiques propres. A Argenteuil, la continuité entre le PRU et le GPV mis en oeuvre par l'équipe PCF évoque à certains égards, derrière un antagonisme de façade, la vieille complicité « objective » entre gaullistes et communistes qui avait marqué la vie politique des années 60. On a affaire à Montfermeil à une droite beaucoup plus idéologique, polarisée sur la question de l'Islam, et que l'on peut rattacher à la tendance « identité nationale » de l'UMP ou au « villiérisme ».

A Clichy-sous-Bois et Créteil, les maires socialistes sont loin de manifester une adhésion pleine et entière à la doctrine de l'ANRU. Les deux équipes municipales paraissent sceptiques sur le volontarisme politique en matière de mixité sociale, mais ils n'opposent qu'une résistance passive à l'injonction nationale de modifier les équilibres sociologiques des quartiers concernés par la rénovation urbaine et ne développent pas de stratégie alternative cohérente. Là aussi, on est en présence de différentes moutures du socialisme municipal. Les socialistes de Clichy-sous-Bois paraissent écartelés entre deux courants. L'un « moderne » prend acte -sous l'influence de techniciens municipaux- du caractère fortement ethnicisé de la ville mais n'en tire pas toutes les conséquences pratiques, car il doit composer avec l'autre composante de la majorité municipale, celle des « anciens », plus sensibles aux réactions de rejet de l'électorat blanc la ville, dans une commune où le Front national incarne la seule force d'opposition véritable.

Si la greffe du multiculturalisme a du mal à prendre à Clichy-sous-Bois, elle est moins éloignée de l'identité du socialisme de Créteil, héritier de la culture des villes nouvelles. Son maire, confortablement réélu depuis 1983, est lui-même issu de la mouvance du PSU et de la CFDT. L'influence de l'extrême droite est beaucoup plus réduite qu'à Clichy. Si aucune tendance au rejet des minorités ethniques n'est décelable dans la version cristollienne du socialisme municipal, les projets urbains ne portent pas trace de l'héritage multiculturaliste de la ville, lequel se perçoit davantage dans le volet socio-culturel de la politique de la ville qui s'efforce de brasser des publics d'origines diverses.

Les deux villes PCF de notre échantillon, Bagneux et Aubervilliers, incarnent elles aussi deux figures du communisme municipal. Bagneux se situe dans l'orthodoxie communiste, mais son combat pour la défense du logement social atteint ses limites dans le contexte de valorisation rapide du sud des Hauts-de-Seine. La lutte « héroïque » de la municipalité pour la préservation de la barre des Cuverons contre les velléités éradicatrices de l'ANRU sauve les apparences, mais la ville a bel et bien lâché du lest sur l'accession à la propriété et le logement locatif libre. Et son choix de démolir la barre des Tertres pour éradiquer le trafic de drogue, situe Bagneux dans une tradition communiste qui déteste rien tant que le désordre.

Le communisme d'Aubervilliers reste marqué quant à lui par la figure de son ancien maire Jack Ralite, incarnation de l'aile « libérale » du PCF mais dont l'identité spécifique est mise à mal par la montée en puissance de l'allié/concurrent socialiste, lui-même marqué par la culture libérale du PSU. Les projets ANRU sont bien reçus par l'ensemble de la gauche locale qui affiche un pragmatisme à toute épreuve, encourageant la *gentrification* du territoire, à laquelle seule résiste la tendance « rétro » du PCF local. Ces projets sont d'autant mieux reçus qu'ils apportent des moyens financiers pour parachever le travail d'éradication de l'habitat privé insalubre, véritable spécificité urbaine de la ville. Les conséquences prévisibles de ces projets en termes de dispersion des ménages les plus précaires n'ont pas constitué un point de blocage, car tous les courants politiques portent d'une façon ou l'autre le discours du « ras-le-bol » concernant la fonction régionale d'accueil de ces ménages qui incombe *de facto* à une ville comme Aubervilliers.

Par-delà la diversité des cultures politiques locales, les stratégies locales de mixité apparaissent très peu différenciées dans les six villes concernées par un projet de rénovation urbaine. Aucune n'a sérieusement considéré d'autre option pour atteindre l'objectif de mixité sociale, qu'il s'agisse d'une formule de mixité « endogène » consistant à élever la condition économique des habitants *actuels* des quartiers pour former en leur sein une classe moyenne qui deviendrait dominante et ne déménagerait pas, ou de la mixité dans les espaces non-résidentiels -comme l'école ou l'entreprise- par des actions résolument tournées vers la mobilité individuelle.

A Argenteuil, l'organisation de parcours résidentiels à l'échelle de la ville n'est pas la priorité première des pouvoirs locaux, alors même qu'est évoquée une « barrière invisible » qui interdirait aux habitants en ascension sociale du quartier de grands ensembles HLM, le Val d'Argent, l'accès aux quartiers pavillonnaires environnants. La priorité centrale de la

municipalité est le développement d'une offre privée dans le périmètre du PRU, mais celle-ci n'est pas spécifiquement conçue pour les habitants du quartier.

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, faute de stratégie sur la mobilité résidentielle des habitants, il est difficile de concilier le relogement des habitants actuels et l'arrivée de populations extérieures. La municipalité de Clichy-sous-Bois se montre certes beaucoup plus sceptique que celle de Montfermeil sur la mixité exogène et elle affiche en parallèle un objectif de mixité endogène, celui de la stabilisation et de la promotion sociale « en interne » des habitants de la Forestière. Mais cette stratégie n'a pas de traduction tangible dans les choix publics locaux. Augmenter le niveau de revenus des habitants pour réaliser une forme de mixité endogène supposerait en particulier des politiques de formation et d'accès aux de d'emplois beaucoup plus volontaristes. Quant aux actions intercommunales avec la ville Montfermeil, elles sont entravées par une différence radicale d'approche de l'intégration, celle de Montfermeil regardant les habitants des Bosquets sous l'angle de l'altérité absolue.

La municipalité socialiste de Créteil affiche un profond scepticisme sur la stratégie de l'ANRU, mais les justifications de la rénovation urbaine, encore dans les limbes au moment de l'enquête, en épouse fidèlement toutes les lignes directrices, explicites ou implicites. C'est que la référence teintée de nostalgie au renouvellement urbain de la période Bartolone est révélatrice d'une continuité d'approche avec la rénovation urbaine à la manière Borloo, dans la conception même de la mixité sociale : remplacer une population (d'origine immigrée) par une autre (française de souche) en faisant une large place au levier du logement. Aucune stratégie alternative -ou même complémentaire- de promotion de la mixité sociale n'a été sérieusement envisagée. Sa stratégie n'évoque en rien la méthode du développement communautaire, ni par les pratiques collectives de participation, ni par les actions de promotion socio-économique individuelle. Tous les acteurs interrogés sont unanimes pour reconnaître la faiblesse des actions conduites pour faciliter l'accès des habitants des quartiers aux nombreux emplois tertiaires existant dans la ville. La mixité dans l'espace scolaire n'est pas non plus l'objet d'une action volontariste. Reste la mixité dans les nombreuses activités socio-culturelles financées par la municipalité ou dans le cadre de la politique de la ville et qui s'efforcent de créer du « lien social » et du « vivre ensemble », dont les acteurs soulignent les limites s'il s'agit de mélanger la population pavillonnaire « blanche » et celle plus « colorée » des quartiers-cibles de la rénovation urbaine.

A Aubervilliers, un dispositif d'accession sociale à la propriété vise à faciliter les parcours résidentiels au sein de la ville pour ceux qui peuvent prétendre à l'achat d'un logement. Cette stratégie relève partiellement d'une stratégie de développement communautaire puisqu'elle vise à stabiliser une élite sociale locale quitte à ce qu'elle descende de l'immigration. En partie seulement, car les possibilités concrètes de stabiliser la frange la plus précaire de la population à reloger ou la dimension participative des projets de rénovation urbaine sont beaucoup plus incertaines. La démarche de stabilisation d'une élite locale reste également incomplète car elle se polarise sur la dimension de l'habitat, sans que soit travaillée en parallèle les enjeux de promotion individuelle dans un contexte local de développement économique pourtant très porteur.

2.3.4 L'impossible débat local sur la mixité

Les conceptions alternatives de la mixité sociale ont souvent les faveurs des techniciens, qu'ils oeuvrent dans le champ urbain ou social de la politique de la ville, même si ces derniers se sentent particulièrement mis sur la touche. Ils se montrent souvent très critiques à l'égard de l'approche « exogène » de la mixité sociale, visant l'introduction artificielle de nouvelles catégories de population dans les quartiers. Beaucoup récusent la définition ethnique de la mixité sociale, dominante chez les élus et très répandue aussi chez les bailleurs sociaux. Mais c'est en leur for intérieur qu'ils formulent ces réserves car les différentes conceptions possibles de la mixité sociale ne sont jamais réellement discutées dans un cadre collectif, et les débats sur le contenu ethno-racial ou culturel de la mixité exogène ne sont jamais abordés autrement que dans un langage codé.

La distance critique des techniciens est la plus manifeste à Clichy-sous-Bois/Montfermeil où, de façon presque quasi-unanime au cours des entretiens, ils ont exprimé des doutes profonds tant sur la valeur opérationnelle de la mixité sociale que sur la définition ethnique de la mixité. Certains d'entre eux se font parfois les ardents défenseurs d'une stratégie de mixité d'inspiration communautaire et se montrent fort critiques sur une stratégie qui fait la part belle au traitement physique des lieux et qui conçoit « l'accompagnement social » du projet urbain comme une éducation des habitants d'origine étrangère vis-à-vis de leur logement ou des espaces publics.

Aucune ville n'a engagé de débat de fond avec les habitants sur la pertinence de la stratégie de mixité engagée au titre de la rénovation urbaine. Nulle part, les dispositifs de « participation » n'introduisent d'innovations dans les processus de décision, lesquels s'inscrivent dans le

cadre immuable de la démocratie représentative, y compris dans des villes comme Créteil ou Aubervilliers qui se présentent volontiers comme des laboratoires de la démocratie locale. Si spécificité il y a des villes de gauche, elle revient à éviter de faire de la « concertation » le théâtre d'un affrontement direct entre habitants et élus. A Argenteuil et Montfermeil, l'un des principaux griefs des associations de locataires porte précisément sur le manque de transparence délibérément entretenu, selon elles, par la municipalité quant à ses intentions et les incertitudes qui en découlent sur le sort des habitants concernés par les démolitions. Autant les municipalités UMP de ces deux villes, où la question de la rénovation urbaine est sur-politisée, s'appuient ostensiblement sur la légitimité démocratique puisée dans les quartiers « blancs » pour faire passer en force des projets de rénovation urbaine fortement contestés dans certains de leurs aspects, autant les municipalités de gauche jouent la carte de l'empathie et de la sollicitude avec les habitants des quartiers en rénovation urbaine, mais sans rien céder de leur pouvoir, car elles justifient la mixité et la rénovation urbaine, tout comme celles de l'UMP, par l'intérêt général.

Les projets ANRU soulèvent un autre obstacle de fond : comment faire un projet avec les habitants quand ce projet ne les concerne pas forcément puisqu'ils vont être appelés à quitter le quartier ? Les élus sont en peine pour décrire le quartier de demain à ceux qui n'en feront peut-être pas partie. D'autant que la rénovation urbaine engendre une forte suspicion du côté des habitants qui la vivent souvent comme étant dirigée contre eux.

2.3.5 Une fracture ethnique entre « anciens » et « nouveaux » habitants

Dans tous les quartiers a été observée une ligne de fracture importante entre le groupe vieillissant des « anciens », de souche européenne, qui supporte mal la cohabitation résidentielle avec les « nouveaux », pour beaucoup issus d'une immigration extra-européenne. Les « anciens » dominant les associations de locataires, la capacité de celles-ci à mobiliser les populations d'origine immigrée apparaît des plus limitées. Une partie de l'explication réside dans le fait que ces militants associatifs de la « vieille garde » croient dans les vertus de la mixité sociale, mais en référence à un âge d'or antérieur à l'arrivée des « immigrés ». Rien d'étonnant à ce qu'un terrain d'entente soit difficile à trouver avec ces derniers au sein des amicales.

Ces « anciens » sont aussi les participants les plus actifs aux diverses formules de « consultation-information » sur la rénovation urbaine, quand ils ne sont pas directement investis dans des activités politiques locales, notamment dans les municipalités communistes ou anciennement telles. L'une des craintes exprimées dans les entretiens par ces « anciens »

est que les démolitions débouchent sur l'arrivée supplémentaire des populations « immigrées ». On comprend qu'il soit délicat pour les élus d'évoquer l'objectif de mixité devant ces habitants dont la demande, exprimée à mots couverts, est de « faire revenir des Blancs » et d'évincer les groupes les plus stigmatisés, à commencer par les grandes familles originaires d'Afrique noire. Les « anciens » préféreraient que la question des populations « qui dérangent » soit abordée de manière plus frontale. On trouve cependant des acteurs sociaux résidents du quartier qui appartiennent au même groupe des « anciens blancs », mais qui se félicitent de la présence des immigrés, source à leurs yeux de richesse et d'échanges féconds. Leur point de vue sur la mixité « sociale » est radicalement différent.

Enfin, la position des militants associatifs appartenant aux minorités ethniques est ambivalente. Certains paraissent souffrir du regard porté par l'extérieur sur leur cité et verraient d'un bon œil l'arrivée de « Français de souche », même si ce n'est pas leur priorité absolue et si tant est que le droit de demeurer dans les futurs quartiers rénovés soit garanti pour tous, ce qui est loin d'être le cas. Pour d'autres, la mixité est d'ores et déjà effective dans ces quartiers, si l'on en juge par la diversité des origines ethniques représentées. Ils ne voient tout simplement pas où se trouve le « ghetto ». Le contraste est alors saisissant avec les justifications institutionnelles de la rénovation urbaine.

Conclusion

Des politiques *color-blind* de discrimination positive ou négative ?

Sans qu'il soit besoin d'occulter ce que les deux nations ont de singulier, un « bon usage de l'Amérique » apparaît possible[184]. Car les solutions avancées sur les deux bords de l'Atlantique ne manquent pas de ressemblances, même si leur tournure est à l'évidence plus radicale aux Etats-Unis. Sans doute parce que les Américains ont à gérer l'héritage d'une ségrégation raciale autrement implacable, ce en quoi l'Amérique est aussi le miroir grossissant de nos problèmes. En dépit de cet héritage de la ségrégation institutionnalisée, reconnu comme tel à l'inverse de la France, les politiques urbaines nées en réponse aux problèmes de la ghettoïsation ne sont pas beaucoup plus racialisées aux États-Unis qu'en France. On pourrait même soutenir l'inverse. Ainsi, quand il s'agit de favoriser la mixité dans les quartiers de minorités, la neutralité ethno-raciale des politiques de rénovation urbaine paraît en effet mieux établie aux États-Unis qu'en France. Dans le programme Hope VI, les critères d'allocation sont strictement socio-spatiaux, les quartiers d'habitat social étant définis par la concentration de pauvreté et des dysfonctionnements physiques et sociaux de divers ordres. Les bénéficiaires du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), doivent quant à eux résider dans des territoires qui ont été définis, à l'origine, par la combinaison de différentes variables dont l'une faisait référence à l'origine étrangère des populations[185].

La définition des finalités de l'action reste formellement *color-blind* dans les deux pays. Les deux politiques font appel à un registre commun, celui de la « mixité » *sociale* en France et des *revenus* aux États-Unis. Mais à l'encontre des idées reçues, la lecture des problèmes publics paraît davantage ethnicisée dans le cas français où les responsables publics français justifient la mixité par la nécessaire *déghettoïsation* des quartiers, un vocabulaire dont les connotations ethno-raciales sont plus qu'évidentes. L'étonnement vient de la réinterprétation très poussée, par les acteurs français de la rénovation urbaine, de cet objectif comme celui d'une mixité des groupes *ethno-raciaux*, alors que ceux du programme HOPE VI n'affichent aucune intentionnalité en la matière, prenant au pied de la lettre l'objectif de quartiers

---

184 Selon l'expression de Donzelot et al. (2003).

185 Les Zones urbaines sensibles où s'applique le PNRU ont été définies par le critère de la proportion d'étrangers, mais ce critère a été remplacé, en 1995, par celui des « non diplômés ».

économiquement intégrés, même s'ils reconnaissent une valeur intrinsèque à la diversité ethno-raciale des territoires. C'est que l'idéal de mixité n'est pas propre à la France. Il a son pendant aux États-Unis où la « communauté » -au sens du village- a la même fonction de mythe originel (Médard 1969 ; Ghorra-Gobin 1996). Mais la spécificité française serait de mobiliser dans l'idéal d'indifférenciation sociale une mythologie proprement républicaine de l'égalité démocratique s'incarnant dans la construction d'un territoire « *isomorphique* » et « *isotopique* » (Gaudin et al. 1995). Un idéal de la « *ville sans division* » qui relève d'une « *singulière amnésie de l'histoire* », souligne P. Simon (1995)[186]. La rénovation urbaine « à la française » semble ainsi dessiner pour ces quartiers « *un horizon où les minorités ne seraient jamais majoritaires sur un espace donné* » (Kirszbaum 2004a).

Si l'action publique française ne sort pas indemne de l'ethnicisation croissante des rapports sociaux, elle est donc susceptible de l'alimenter en véhiculant à son tour cette idée que les territoires où les minorités sont majoritaires sont illégitimes en toute circonstance. La focalisation des pouvoirs publics français sur l'éradication des « ghettos » et la résignation pragmatique de leurs homologues américains face à ce phénomène va certes dans le sens d'une permanence de leurs modèles urbains respectifs, mais elle éclaire la « racialisation » tendancielle d'un modèle républicain prétendument aveugle à cette dimension des phénomènes sociaux et urbains. La trajectoire suivie par les deux pays est en effet divergente, voire contre-intuitive, si l'on analyse la fonction de l'affichage *color-blind* de la rénovation urbaine, lequel vient masquer un agenda implicitement ethno-racial dans le cas français, alors qu'elle ne relève d'aucune stratégie de dissimulation dans le cas américain.

Certains aspects explicitement ethno-raciaux subsistent aux Etats-Unis, mais dans la dimension « discrimination positive » des politiques de déségrégation résidentielle. Encore faut-il remarquer que là où subsistent des initiatives *race-conscious* en matière de logement, aux États-Unis, celles-ci restent admissibles uniquement parce qu'il n'est guère question de préférences accordées à des individus définis par leur groupe ethno-racial, mais plutôt de rétablir un accès équitable de tous les individus, quelle que soit leur appartenance ethno-raciale, à ce bien rare qu'est le logement. Des mesures de déségrégation résidentielle

---

[186] Les travaux d'historiens (Leroy-Ladurie, Quilliet 1981 ; Pinol 1994 ; Fourcaut 1996) rappellent en effet que les divisions sociales sont un trait permanent de la ville, y compris celle de l'ère pré-industrielle où la division n'était pas que verticale, à l'échelle des immeubles, mais aussi horizontale, entre les différents quartiers. Comme le fait remarquer P. Genestier (2003), les travaux classiques de la sociologie urbaine contemporaine (Coing 1966 ; Pétonnet 1982 ; Willmott, Young 1983) tendent à montrer que les situations de diversité résidentielle concernent pour l'essentiel des quartiers en transition.

continuent de se voir ordonnées par les tribunaux américains dans un but explicite d'intégration *raciale*, mais elles sont tendanciellement remplacées par des mesures d'intégration *économique* utilisées -avec une efficacité douteuse- comme substituts de politiques racialement conscientes.

La France n'est donc pas le seul pays à faire usage d'une stratégie racialement neutre consistant à fixer par avance un objectif relatif à la typologie de l'habitat sur un territoire donné. Tout comme en France, l'expérience des États-Unis montre que la création effective d'une offre de logements abordables en dehors des zones de concentration des minorités pauvres améliore faiblement les opportunités résidentielles de ces dernières, auxquelles elle est théoriquement destinée dans une optique de déségrégation raciale. Les obstacles mêmes qu'ont rencontrés les États-Unis dans leurs politiques de déségrégation volontariste des villes, pourraient utilement inspirer la France où le « droit à la ville » tend à se confondre avec le slogan réducteur de 20% de logements sociaux minimum dans chaque commune. Si l'on veut ouvrir vraiment ces territoires aux minorités, on ne peut s'en remettre au seul instrument du logement social sans penser en parallèle les enjeux de la maîtrise foncière, des procédures d'attribution des logements, de l'implication des bailleurs privés ou de la lutte contre les discriminations. Sans doute gagnerait-on aussi à appréhender les phénomènes de rejet des minorités du point de vue de la *rationalité* des acteurs plutôt qu'y répondre par de naïves injonctions moralisantes sur les égoïsmes locaux.

Aux Etats-Unis, l'absence de toute politique préférentielle illustre le fait que la dimension de discrimination positive des politiques de déségrégation résidentielle n'a pas été historiquement tenue pour aussi légitime dans le domaine du logement que dans ceux de l'enseignement supérieur ou, surtout, de l'emploi. Si l'agenda des droits civiques s'est avéré plutôt décevant en matière résidentielle, il semble que la diversité ethno-raciale aux USA ait bien davantage progressé en matière d'éducation supérieure et d'emploi que dans le domaine résidentiel. Sur les lieux de travail, en particulier, la finalité d'integration -centrale dans le projet politique des droits civiques- s'est concrétisée de manière plus apaisée que dans l'espace résidentiel. L'univers du travail n'est pas soumis en effet aux décisions individuelles de fuite ou d'évitement qui façonnent la composition ethno-raciale des quartiers[187].

[187] A ce sujet, voir l'intéressante thèse développée par Estlund (2003).

Alors qu'aucune politique fédérale ne cherche explicitement à réserver des logements au bénéfice des minorités dans les quartiers où elles sont sous-représentées, les politiques publiques françaises semblent aujourd'hui suivre le trajet inverse. Une récente circulaire gouvernementale sur « l'égalité des chances dans l'accès au logement » semble en effet marquer un tournant en s'affranchissant de la pudeur habituelle des pouvoirs publics qui définissaient jusque-là les publics « prioritaires » par de seuls critères socio-économiques. Il est cette fois demandé officiellement de proposer des opportunités de logement aux populations « notamment étrangères » dans les segments du parc social où elles sont sous-représentées, c'est-à-dire ailleurs que dans les « Zones urbaines sensibles »[188]. Mais outre le caractère très restrictif d'une catégorisation fondée sur la nationalité, la discrimination positive esquissée en direction des « étrangers » est contrebalancée par une stigmatisation récurrente de leurs « concentrations territoriales », cette terminologie n'apparaissant pas moins de 25 fois dans la circulaire et son annexe ! Cette circulaire souligne en particulier que « *sans action sur la composition de la population, le succès à terme d'actions aussi fondamentales que les opérations de rénovation urbaine peut être fortement compromis* ». La circulaire entend ainsi remédier à une incohérence majeure de la stratégie de déconcentration spatiale des minorités ethniques, jusqu'ici fondée sur un raisonnement tacite : celui d'une complémentarité entre l'éradication des « ghettos » par la démolition de logements sociaux, d'un côté, et le développement d'une offre sociale dans les villes déficitaires au sens de la LOV et de la loi SRU, de l'autre, afin de créer les conditions d'un transfert territorial de populations.

En attendant que se concrétise une éventuelle discrimination positive pour faciliter la mobilité résidentielle des minorités ethniques -même définies par un critère de nationalité- vers les segments « protégés » du parc social ou les villes qui n'ont pas encore atteint le fameux seuil de 20% de logements sociaux, la mixité sociale reste ce qu'elle n'a cessé d'être depuis la fin des années 90 : un argument potentiellement discriminatoire (au sens négatif du terme) pour modifier le peuplement des « cités » -et seulement de celles-ci- par une sorte d'ingénierie publique de leur composition résidentielle. Bien qu'ils soient interdits dans les deux pays, les « seuils de tolérance », qui cherchent à interdire l'accès des minorités à tel ou tel quartier

---

[188] Circulaire du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et du ministre du Logement et de la ville du 18 juin 2008 relative à « un plan d'actions pour favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement pour les populations, en particulier étrangères, cumulant difficultés économiques et sociales ».

parce qu'elles y sont déjà en surnombre, prolifèrent de manière occulte en France, où les acteurs des projets de rénovation interprètent souvent de manière univoque l'impératif de mixité sociale comme celui du « retour des Blancs » dans les quartiers de minorités. D'où ce paradoxe : les États-Unis paraissent beaucoup moins obnubilés que la France par la composition ethno-raciale des quartiers qu'ils rénovent.

Si la tendance de fond consiste à faire prévaloir des critères socio-économiques aux États-Unis, les tribunaux américains se sont toujours montrés compréhensifs, dans leur ensemble, envers les initiatives *race-conscious* prises pour accroître la proportion de minorités dans les banlieues blanches -quand ils n'ont pas ordonné ces mesures eux-mêmes. En sens inverse, ils ont toujours (ou presque) condamné avec fermeté les « quotas plafonds » institués pour attirer des Blancs dans les logements sociaux où les minorités sont déjà sur-représentées et qui pèsent sur les opportunités résidentielles de leurs membres, à l'encontre du principe de libre choix résidentiel qui figure au cœur du dispositif anti-discriminatoire du Fair Housing Act. La volonté de diminuer la ségrégation raciale était la raison d'être première des politiques américaines de mixité résidentielle. Mais l'enjeu des politiques publiques n'est pas tant de modifier autoritairement la composition ethno-raciale des quartiers pauvres pour tenter d'y faire venir des Blancs que de rétablir les conditions d'une équité de traitement des minorités en s'assurant qu'elles bénéficient d'« opportunités » égales sur le marché résidentiel des agglomérations. Un point confirmé par un juriste américain, expert des politiques de déségrégation résidentielle :

> *« Les politiques publiques sont conçues sur le principe de la liberté de choix contre l'idée de restriction des choix individuels, dans un contexte où les Blancs ne rencontrent pas d'obstacle autre que celui de leurs revenus. La priorité c'est d'empêcher les pouvoirs publics d'utiliser la race dans un sens négatif. Il est donc légalement plus sûr d'amener des minorités dans des quartiers blancs que l'inverse. »*

Selon qu'il facilite l'accès des minorités aux espaces qui leur sont fermés ou qu'il aboutisse à contraindre leurs choix résidentiels, l'objectif de mixité a donc des effets ambivalents du point de vue de la lutte contre les discriminations. Ses effets discriminatoires paraissent potentiellement plus importants en France où la mixité n'a pas été pensée -d'un point de vue de vue opérationnel- comme un outil servant à augmenter les chances d'accès des minorités ethniques aux territoires qui leur sont fermés. Limitée à l'attraction d'une population nouvelle dans les quartiers où ces minorités sont d'ores et déjà concentrées, en octroyant une sorte de préférence à ces ménages extérieurs, l'objectif de mixité sociale peut servir au contraire à justifier la restriction des opportunités résidentielles des minorités et s'apparente dans ce cas à une discrimination négative.

Ce risque de voir les stratégies de mixité résidentielle susciter des discriminations négatives indirectes n'est pas inexistant aux États-Unis. Si la rénovation des quartiers d'habitat social revient de fait à réparer là-bas les conséquences des discriminations institutionnelles du passé, lesquelles ont abouti à concentrer certains ménages dans des quartiers coupés de toutes les opportunités de la ville, du fait même de leur appartenance ethno-raciale, cette politique n'est jamais affichée -hormis quelques décisions judiciaires isolées visant l'égalisation spatiale- comme un instrument de lutte contre les discriminations. Elle peut au contraire créer de nouvelles discriminations indirectes. Destiné au départ à traiter les grands ensembles les plus denses, socialement dévastés et physiquement irrécupérables, le programme américain a fini par toucher un patrimoine beaucoup plus ordinaire, victime en quelque sorte de l'engouement politico-administratif pour les démolitions et la mixité sociale. Dans les villes qui ont diminué de manière drastique l'offre de logement abordable, la rénovation urbaine peut donc avoir un impact négatif disproportionné sur les minorités, plus dépendantes de ce type de logements. Singulier paradoxe pour une politique vouée à combattre la ségrégation que de se voir accuser de discrimination indirecte par ceux-là même qu'elle était censée servir !

On repère donc bien une ligne de convergence entre les deux pays quant à la dimension discriminatoire -dans son sens négatif- de la rénovation urbaine qui, derrière l'affichage commun de critères socio-économiques, peut avoir un impact négatif disproportionné sur les minorités pauvres. Même si la France applique la règle du « 1 pour 1 », cela ne suffit pas à neutraliser les effets négatifs de la rénovation sur le logement des « mal-logés » -parmi les lesquels les minorités sont sur-représentées. Mais à la différence du cas français, où s'ajoutent des procédures d'attribution bien moins transparentes, on a vu aux États-Unis des organisations de défense des minorités attaquer devant les tribunaux les promoteurs du programme Hope VI, en invoquant l'existence de discriminations indirectes. Si ces affaires sont restées assez rares, et si la jurisprudence américaine est dans son ensemble peu favorable aux représentants des habitants, de telles démarches à peu près inexistantes en France, où le paradigme des discriminations indirectes dans le logement social n'a été construit que par des chercheurs en sciences sociales. Ces derniers insistent au demeurant sur la dimension *systémique* plutôt qu'*indirecte* des discriminations induites par la norme de mixité sociale, la première n'étant pas susceptible, en l'état, de recours judiciaires.

Les effets potentiellement négatifs des politiques de mixité résidentielle éclairent en définitive l'ambiguïté du concept de (dé)ségrégation qui constitue la toile de fond de ces politiques et leur justification ultime. La ségrégation recouvre tantôt des processus délibérés de mise à l'écart et tantôt une agrégation volontaire indépendante de tout phénomène discriminatoire. Si elle reflète un déni d'accès des minorités à certains espaces fondé sur des motifs illégaux, une politique visant à favoriser la mixité revêt alors un caractère anti-discriminatoire. Si la ségrégation traduit à l'inverse une préférence des minorités pour l'entre-soi, une politique consistant à les extraire autoritairement d'un territoire donné au nom de la mixité devient elle-même discriminatoire.

Dans les deux cas, la justification des politiques de déségrégation par la réparation du préjudice causé par l'absence de mixité sociale reste une pure hypothèse d'école, faute de validation empirique, tout comme celle qui postule le rétablissement de la mixité sociale comme condition de l'égalité des chances. Si l'on veut se déprendre des charmes de la pensée magique, le détour par la littérature américaine sur la mixité dans l'habitat ne manque pas d'intérêt. Malgré leurs faiblesses méthodologiques, la plupart de ces travaux concluent en effet à un impact négligeable, voire contre-productif, de la mixité résidentielle sur le chances sociales, les comportements et valeurs des pauvres. En comparaison de la myriade de travaux d'évaluation produits aux USA (mais aussi dans d'autres pays européens) et de la richesse des débats qui les entourent, la situation française est des plus paradoxales : la mixité sociale y est beaucoup plus qu'ailleurs la pierre angulaire des politiques urbaines et de la ville, mais l'évaluation de son impact sur ses supposés bénéficiaires est d'une grande indigence. On dispose d'un corpus d'analyses (d'une densité toute relative) sur la cohérence des politiques de mixité et un débat assez substantiel (quoique peu contradictoire) s'est engagé sur leur pertinence. Mais la mesure quantitative et qualitative des effets proprement dits de ces politiques sur les habitants concernés reste un champ à peu près inexploré par les sciences sociales françaises.

Les hypothèses les plus répandues sur les bienfaits de la rénovation urbaine renvoient à une vision paternaliste de la mixité envisagée comme le véhicule d'une moralisation des pauvres qui auraient besoin de « modèles positifs » (*role models*) pour intérioriser les normes sociales et comportementales qui leur font défaut. On peut certes considérer que la rénovation urbaine participe d'un projet égalitaire en élevant le standard de vie dans ces quartiers ou en améliorant l'estime de soi liée au fait de vivre dans un quartier désirable. La justice sociale peut servir aussi de justification à l'objectif de mixité sociale (meilleure répartition des

charges liées à la pauvreté entre les communes, couplage entre ségrégations urbaine et scolaire, meilleure qualité des services dans les contextes de mixité[189]…), mais ce ne sont pas ces raisons que privilégient les promoteurs de la rénovation urbaine dans les deux pays.

Il ne faut pas négliger non plus la possibilité d'un effet pervers, s'agissant des services publics qui sont ciblés sur les quartiers où les besoins sont les plus grands. La diversification de la population peut ainsi se traduire par la perte de ces ressources additionnelles (Wood 2002). De façon générale, peu de travaux évaluatifs américains (ils sont presque inexistants dans le cas français) permettent de se faire une idée solide et précise des avantages que procure la rénovation urbaine aux habitants originels (Smith 2002a). Les travaux évaluatifs de référence (Brophy, Smith 1997 ; Rosenbaum et al. 1998 ; Nyden 1998) ne montrent aucune amélioration de la condition économique et sociale des habitants défavorisés, hormis l'amélioration de leurs conditions de logement[190].

Ce ne serait pas un résultat négligeable si l'emménagement dans un autre quartier améliorait les conditions de vie des habitants au regard des conditions déplorables qu'ils connaissaient auparavant. Mais le volet « dispersion » des programmes français et américain de rénovation urbaine souffre de graves lacunes, liées à l'incapacité de coordonner les démolitions dans les quartiers-cibles avec la reconstitution d'une offre sociale sur des territoires où celle-ci est insuffisante, et à organiser les relogements en conséquence. On sait le peu de succès par cette stratégie de part et d'autre de l'Atlantique, l'« effet de dilution » obtenu à l'échelle des quartiers rénovés pouvant s'accompagner d'une reconcentration dans d'autres quartiers de même nature. Cet effet pervers vient souligner l'effet masquant des objectifs formulés en termes de réduction des inégalités territoriales. Les thuriféraires du programme Hope VI se targuent d'une amélioration spectaculaire des statistiques de la pauvreté, du chômage ou de la délinquance dans les quartiers rénovés. Mais ce type de mesures fait fi de la trajectoire des habitants initiaux. D'abord oubliés du suivi des opérations locales, on a fini par s'intéresser de plus près à leur sort, à la demande du gouvernement fédéral. Or, le tableau brossé par les évaluateurs ressemble fort peu à celui que suggèrent les indicateurs d'évolution des territoires rénovés. On commence aussi à capitaliser quelques études sur les trajectoires résidentielles

---

[189] A l'amélioration des conditions physiques du quartier, certains auteurs ajoutent que la rénovation urbaine dynamise les commerces et services marchands (Rosenbaum et al. 1998), mais sans bien distinguer si c'est là un effet indirect de la présence de groupes aux revenus plus élevés ou l'effet direct des de la rénovation. Pour une discussion des effets de l'intégration raciale sur l'offre de services dans la rénovation urbaine, voir Popkin et al. (à paraître).

[190] Pour un bilan de ces évaluations, voir Popkin et al. (2000).

des habitants concernés par la rénovation urbaine en France. Mais on ne sait toujours rien ou presque, au-delà des conditions de relogement, de la manière dont ces opérations jouent positivement ou non sur les chances d'ascension sociale des habitants, qu'ils aient déménagé ou non.

La rénovation urbaine permet, en théorie, de réconcilier les aspirations, toutes deux très légitimes, des minorités pauvres à vivre dans un quartier qui ne soit pas un repoussoir (et à y devenir le cas échéant propriétaire de son logement), et à changer de quartier pour satisfaire un besoin de distinction ou se donner plus de chances de réussite sociale ainsi qu'à leurs enfants. Mais pour être équitable, cette déconcentration doit redonner des choix aux citadins qui en ont le moins, sans réserver le bel objectif de « quartiers choisis » aux seuls ménages que l'on souhaite attirer dans les quartiers rénovés. Telle est la contribution essentielle du développement communautaire et des dispositifs d'aide à la mobilité résidentielle à la rénovation urbaine. Ces démarches n'ont jamais été sérieusement envisagées en France, alors qu'elles apportent des garanties contre le caractère discriminatoire de la rénovation urbaine.

Toutes les villes américaines n'ont pas potentialisé la rénovation urbaine par les acquis du développement communautaire et des dispositifs de déségrégation résidentielle de type Gautreaux ou MTO. Reste que la plasticité du programme américain et sa grande souplesse procédurale éclairent en creux les rigidités méthodologiques de son équivalent français. Le PNRU autorise beaucoup moins de souplesse et les différences de pratiques entre villes sont presque insensibles, nonobstant la couleur politique des élus. Le PNRU est en fait le point d'orgue d'une évolution de la politique de la ville française qui, ouverte à l'origine à une pluralité d'approches, s'est vue assigner peu à peu une finalité et une méthode univoques : provoquer la mixité sociale à la seule échelle des quartiers-cibles par des démolitions systématiques. L'exemple américain nous enseigne au contraire l'indispensable diversité… des stratégies de mixité.

La rénovation « à la française » s'impose comme une évidence, sans discussion possible avec les habitants, sauf à la marge. L'attraction d'une population extérieure -préférentiellement d'origine française de « souche »- est considérée en France comme relevant d'un intérêt supérieur, donc non négociable. C'est que le défaut de ce type de mixité y est comprise comme un grave péril pour le « pacte républicain ». A cette conception de la rénovation comme opération d'*intérêt public*, le développement communautaire oppose une méthodologie alternative fondée sur la notion d'*intérêt commun*.

Sauf dans cette dernière configuration qui est loin d'être la plus fréquente, y compris aux États-Unis, les effets potentiellement négatifs de la rénovation urbaine ne se voient pas véritablement compensés par les bénéfices attendus de la transformation des quartiers pour ceux qui peuvent s'y maintenir ou du déménagement pour les autres. Si discrimination positive il y a dans la rénovation urbaine, le « sujet » de l'égalité n'est donc généralement pas celui que l'on croit (Kirszbaum 2004c). Bien davantage que la promotion personnelle des individus qui y résident, la visée égalitaire concerne les quartiers eux-mêmes. D'autant plus, dans le cas français, que la rénovation urbaine est polarisée sur la dimension immobilière et les questions de peuplement, au détriment d'autres enjeux comme l'insertion socio-économique ou la qualité des services ; dans le programme Hope VI, une part des crédits est réservée au financement d'actions sociales et bénéficient, en principe, aux habitants contraints de déménager. Mais dans un cas comme l'autre, l'étonnant consensus politique pour injecter des sommes colossales dans les quartiers de minorités ne paraît avoir été rendu possible que parce qu'il semblait acquis que les premiers bénéficiaires de cette manne ne seraient pas leurs habitants, mais les villes dans leur ensemble, comme s'il s'agissait d'un jeu à somme toujours positive. Pari hasardeux, car la rénovation urbaine est marquée par une ambivalence constitutive, ses promoteurs affichant rarement avec clarté son objectif ultime entre le souci de la rentabilité de l'espace et de l'ordre social, et celui de fournir de nouvelles opportunités (résidentielles, économiques, civiques...) aux habitants originels. L'expérience américaine est en ce domaine un puissant révélateur de l'oscillation de la rénovation urbaine entre le pire, quand elle discrimine négativement, et le meilleur, quand elle augmente les opportunités résidentielles des citadins qui en ont le moins.

Bibliographie

Aballea F. (1987), « Les effets sociaux de la réhabilitation », *Recherche sociale*, 102, avril-juin.

Abravanel M. D. et al. (2002), *How Much Do We Know? Public Awareness of the Nation's Fair Housing Laws*, The Urban Institute

Achtenberg R. (1995), « Shaping American Communities : Segregation, Housing and the Urban Poor », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 143, 5.

Actualité HLM (Les cahiers) (1999), *Recommandations sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, concernant le refus d'attribution*, 59, novembre.

Adams M. (1996), « Separate and [Un]Equal: Housing Choice, Mobility, and Equalization in the Federally Subsidized Housing Program », *Tulane Law Review*, 71, December.

ADEF (ouvrage collectif) (2004), *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*.

Allen B., Bonetti M. (1998), Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social, CSTB.

Allen B. (2003), « Les Tarterêts, un quartier ressource ? », *Annales de la recherche urbaine*, 94, octobre.

Allen M. (2002) « The Fair Housing Act : An Essential Civil Rights Law in the Affordable Housing Toolbox », In *The Nimby Report*, National Low Income Housing Coalition

Apparicio P. (2000), « Les indices de ségrégation résidentielle, un outil intégré dans un système d'information géographique », *Revue européenne de géographie*, 134.

Arbonville D. (2000), « Normalisation de l'habitat et accès aux logements entre 1984 et 1992. Une étude du parc social de fait », In Marpsat M., Firdion J-F (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années* 90, INED, PUF.

ASDO études (2006), *Etude-testing. La discrimination dans l'accès au logement locatif privé*, HALDE, mai.

Bacqué M-H (2003), « Mixité sociale », In Ségaud M. et al. (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin.

Bair E., Fitzgerald J. (2005), « Hedonic Estimation and Policy Significance of the Impact of Hope VI on Neighborhood Property Values », *Review of Policy Research*, vol. 22, 6.

Bakke W. E. (1940), *Citizens without Work*, Yale University Press.

Ballain R. et al. (1993), *Trajectoires d'exclusion des quartiers centraux revalorisés*, Ministère de l'Equipement.

Ballain R., Benguigui F. (dir.) (1995), *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs,* La documentation française.

Ballain R., Maurel E. (2002), *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Editions de l'Aube.

Ballain R. (2004), « Pauvreté, exclusion et logement - bilan des études et recherches », In Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté 2003-2004, La documentation française.

Barnes C. E. et al. (2006), *State of Connecticut Analysis of Impediments to Fair Housing Choice*, State of Connecticut Department of Economic and Community Development, University of Connecticut.

Barou J., Maguer A. (2002), « Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration », *Migrations études*, 105, février.

Barou J. (2005a), « HLM, Le risque d'homogénéisation par le bas. Les effets des ségrégations », *Informations sociales*, 123, mai.

Barou J. (2005b), « Les ménages immigrés face à la mobilité imposée par le renouvellement urbain : un tableau nuancé », *Habitat et société*, 40.

Barou J. (2006), « Bref panorama de la situation des immigrés », *Hommes & migrations*, 1264, novembre-décembre.

Basolo V., Nguyen M. T. (2005), « Does Mobility Matter? An Analysis of Housing Voucher, Holders' Neighborhood Conditions by Race and Ethnicity », *Housing Policy Debate*, vol. 16, 3-4.

Battegay A. (1992), « L'actualité de l'immigration dans les villes françaises : la question des territoires ethniques », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 8, 2.

Battegay A., Boubeker A. (1993), *Les images publiques de l'immigration*, L'Harmattan.

Baudin G. (2006), « La mixité sociale : utopie urbaine et urbanistique », In Marin Y. (dir.), *Les utopies de la ville*, Cahiers du Crehu, 10.

Beck P. (1996) « Fighting Section 8 Discrimination : The Fair Housing Act's New Frontier », *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 31, 1, Winter.

Béhar D. (1991), « Réussir l'intégration: les moyens de partir, l'envie de rester », *Projet*, 227, septembre-octobre-novembre.

Behar D. (1993), « Le désenclavement : entre le social et l'urbain, la politique de la ville à l'épreuve du territoire », In Comité d'évaluation de la politique de la ville, *Les enjeux de l'action*, vol. 2.

Behar D. (2000), « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », *Pouvoirs locaux*, 45, juin.

Béhar D. (2004), Intervention in Table-ronde « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, 303, mars-avril.

Belkin L. (1999), *Show Me a Hero: A Tale of Murder, Suicide, Race, and Redemption*, Little Brown.

Belmessous F., Helluin J-J (2003), *Les périmètres des schémas de cohérence territoriale : approche géopolitique*, Communication au colloque international de géopolitique urbaine de Libreville (Gabon), mai.

Belmessous H. (2005), « La mixité sociale : une idée vraiment généreuse ? », *Urbanisme*, 340, janvier-février.

Benabou R. (1993), « *Workings of a City: Location, Education, and Production* », *Quarterly Journal of Economics*, 108.

Benabou R. et al. (2002), *Augmenter les ressources des collèges défavorisés : une évaluation empirique des Zones d'éducation prioritaire*, document de travail

Bennett S. (2000), « The Possibility of a Beloved Place : Residents and Placemaking in Public Housing Communities », *St Louis University Public Law Review*, vol. 19.

Berland-Berthon A. (2004), *La démolition des ensembles de logements sociaux : L'urbanisme entre scènes et coulisses*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Bordeaux III.

Bernardot M. (1999), « Chronique d'une institution : la Sonacotra, 1956-1976 », *Sociétés contemporaines*, 33-34, avril.

Berrat B., Pougnet-Place F. (1995), « Gestion de l'espace et intégration : les regroupements résidentiels des immigrés dans des copropriétés dégradées », *Migrations études*, 60 septembre.

Bertossi C., Wenden C. Wihtol de (2007), *Les couleurs du drapeau : l'armée française face aux discriminations*, Robert Laffont.

Bilek A. et al., (2006), *Evaluation économique des dispositions coercitives de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains en Ile-de-France,* 1ère rencontres du logement de l'IDEP 19-20 octobre.

Body-Gendrot S., « Ghetto, mythes et réalités », In Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, La Découverte, 1999.

Body-Gendrot S., Wenden C. Wihtol de (2003), *Police et discriminations. Le tabou français*, Editions de l'Atelier, Editions ouvrières.

Bohl C. (2000), « New Urbanism and the City: Potential Applications and Implications for Distressed Inner-City Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, 4.

Bonastia C. (2000), « Why Did Affirmative Action in Housing Fail during the Nixon Ethno-raciale ? Exploring the "Institutional Homes" of Social Policies », *Social Problems*, vol. 47, 4, November.

Bonneville M. (2004), « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Annales de la recherche urbaine*, 97, décembre.

Bonvalet C. et al. (1995), « The residential mobility of ethnic minorities : a longitudinal analysis », *Urban Studies*, vol. 32, 1, February.

Borraz O. et al. (1994), *Les stratégies des acteurs locaux de l'habitat*, PCA, ministère de l'Équipement.

Boudimbou, G. (1999), « Les Africains dans le logement collectif en France », *Informations sociales*, 77.

Bouillon F. (2003), « Des migrants et des squats : précarités et resistances aux marges de la ville », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, 2.

Boumaza N. (dir.) (2003), *Relations interethniques dans l'habitat et dans la ville: agir contre la discrimination, promouvoir les cultures résidentielles*, L'Harmattan.

Bourgeois C. (1996), *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux,* L'Harmattan.

Bouvelot G. (2002), « Les outils de la mixité en centre-ville », *Observateur de l'immobilier*, 55, novembre.

Bratt et al. (2006), *A Right to Housing : Foundation for a New Social Agenda*, Temple University Press.

Bratt R. G. (2007), *Should We Foster the Nonprofit Housing Sector as Developers and Owners of Subsidized Rental Housing?*, Joint Center for Housing Studies Harvard University, Paper prepared for Revisiting Rental Housing: A National Policy Summit, November 2006.

Bravo J. (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France,* Préfecture de région d'Ile-de-France, Conseil régional d'Ile-de-France.

Brenner N. (2002), « Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview », *Cities*, vol. 19, 1.

Bridge G. (2002), « The Neighbourhood and Social Networks », *Centre for Neighbourhood Research Paper*, 4.

Briggs X. S. (1998), « Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital », *Housing Policy Debate*, vol. 9, 1.

Briggs X. S. et al. (1999), « In the Wake of Desegregation: Early Impacts of Scattered-Site Public Housing on Neighborhoods in Yonkers, New York », *Journal of the American Planning Association*, vol. 65, 1.

Briggs X. S., Jacobs E. S. (2002), *Qualitative Research on "Moving to Opportunity": Report on a Conference*, Fannie Mae Foundation.

Brophy P. C., Smith R. N. (1997), « Mixed Income Housing: Factors for Success », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 3, 2.

Brouant J-P, Jégouzo Y. (1998), *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social,* La documentation française.

Brouant J-P (2002), « Mixité sociale, droit au logement et communautarisme », In *Droit de l'aménagement de l'urbanisme de l'habitat*, Editions du Moniteur.

Brouant J-P (2006), « Attribution de logements sociaux : mixité sociale versus droit au logement. Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 28 juin 2005 », *AJDA*, 3, mars.

Brown K. D. (2001), *Expanding Affordable Housing Through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area*, The Brookings Institution.

Brun J. (1994), « Essai critique sur la notion de ségrégation et son usage en géographie », In Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan.

Brun J., Rhein C. (dir.) (1994), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures,* L'Harmattan.

Buck, N. (2001), « Identifying neighbourhood effects on social exclusion », *Urban Studies*, vol. 38, 12.

Buron L. E. et al., (2002), *The HOPE VI Resident Tracking Study: A Snapshot of the Current Living Situation of Original Residents from Eight Sites*, Abt Associates, The Urban Institute, U.S. Department of Housing and Urban Development.

Buron L. E. (2004), « An Improved Living Environment? Neighborhood Outcomes for HOPE VI Relocatees », *Urban Institute Metropolitan Housing and Communities Center Brief*, June.

Calavita N. et al. (1997), « Inclusionary Zoning in California and New Jersey: A Comparative Analysis, *Housing Policy Debate*, vol. 8, 1.

Calmore J. O. (1993), *Spatial Equality and the Kerner Commission Report: A Back-to-the-Future Essay*, *North Carolina Law Review Association*.

Calmore J. O. (1998), « Race/ism Lost and Foundation : The Fair Housing Act at Thirty », *University of Miami Law Review*, vol. 52.

Calvès G. (1998), « Affirmative Action in French Law », *Revue Tocqueville*, vol. 19, n° 2.

Carde E. (2007), « Les discriminations selon l'origine dans l'accès aux soins », *Santé publique*, n° 2, mars-avril.

Carmichael S., Hamilton C. (1967), *Black Power: The Politics of Liberation in America,* Blackwell Publishers Inc.

Carr J. H., Kutty N. K. (dir.) (2008), *Segregation : the Rising Costs for America*, Routledge.

Cashin S. D. (2001) « Middle-Class Black Suburbs and the State of Integration : A Post-Integrationist Vision for Metropolitan America », *Cornell Law Review*, vol. 86, May.

Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006),* Rapport au ministre de la Ville, 1999.

Cayton H. R., Drake S. C. (1945), *Black Metropolis. A Study of Negro Life in a Northern City*, Harcourt, Brace and Company 1970 (nouvelle édition).

Center for Community Change (2003), *A HOPE Unseen: Voices From the Other Side of HOPE VI*, A Field Study for ENPHRONT.

CGPC (Conseil général des Ponts et Chaussées) (2003), *Politique d'accompagnement des démolitions de logements sociaux,* Rapport de mission établi par Crepey G. et al.

CGPC (Conseil général des Ponts et Chaussées), IGA (Inspection générale de l'administration) (2006), *Rapport d'évaluation sur le dispositf d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, juin.

CGCP (Conseil général des ponts et Chaussées) (2007), *Expertise sur les conditions de mise en oeuvre du Programme national de rénovation urbaine. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, La documentation française.

Chamboredon J-C, Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol 11.

Champion J-B, Marpsat M. (1996), « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville », *Economie et statistique*, 294-295.

Charles C. Z. (2005) « Can We Live Together ? Racial Preferences and Neighborhood Outcomes », In Briggs X. S. (dir.), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, The Brookings Institution Press.

Chatagner F. (1997), *Les Classes sociales : pertinence et permanence*, EditionsLe Monde.

Choay F. (1965), *Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Seuil.

Choffel P., Delattre E. (2002), *Localisation et chômage : analyse des effets de la localisation en ZUS sur les parcours d'emploi,* DARES.

Chombart de Lauwe H-Public (1965), *Des hommes et des villes,* Payot.

Clampet-Lundquist S. (2004), « HOPE VI Relocation: Moving to New Neighborhoods and Building New Ties »*, Housing Policy Debate*, vol. 15, 2.

Clark K. B. (1965), *Dark Ghetto : Dilemmas of Social Power*, Harper and Row (traduction française, Ghetto *Noir*, Robert Laffont, 1966).

Clark W. A. V. (1986), « Residential Segregation in American Cities », *Population Research and Policy Review*, 5.

CNH (Conseil national de l'habitat) (2004), *Pour un contrat solidaire et équitable dans le parc locatif privé,* Synthèse du groupe de travail sur la réforme du conventionnement du parc locatif privé, novembre.

CNH (Conseil national de l'habitat) (2005), *Discriminations dans l'accès au logement,* Rapport du groupe de travail présidé par G. Cavallier.

CNH (Conseil national de l'habitat) (2007), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004,* Rapport intermédiaire du « Groupe de travail décentralisation » présidé par D. Braye, mars.

CNV (Conseil national des villes) (2002), *Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social,* Note introductive et propositions au ministre délégué à la Ville et au renouvellement urbain, décembre.

Coing H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social,* Éditions ouvrières.

Comey J. (2007), « HOPE VI'd and On the Move », *Brief 1*, Metropolitan Housing and Communities Center, Urban Institute.

Coulibaly M. et al. (1998), *Segregation in Federally Subsidized Low-Income Housing in the United States*, Praeger.

Cour des comptes (2004), *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport public particulier, novembre.

Crane J. (1991), « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, vol. 96, 5.

Cunningham M. K. et al. (2000), *Section 8*, *Mobility and Neighborhood Health,* The Urban Institute.

Cunningham L. E. (2001), « Islands of Affordability in a Sea of Gentrification: Lessons Learned from the D.C. Housing Authority's HOPE VI Projects », *Journal of Affordable Housing & Community Development*, vol. 10.

Cunningham M. K. et al. (2004), *An Improved Living Environment? Relocation Outcomes for HOPE VI Relocatees*, The Urban Institute.

Daadouch C. (2000), « Le domicile comme condition d'accès aux services publics locaux. L'exemple de la commune de Nanterre », In Carrère V. et al., *Les limites de l'hospitalité communale : discours et réglementations. L'exemple de Nanterre*, Séminaire « Ville et hospitalité », PUCA, décembre.

Damon J. (2004), « Mal-logement, bidonvilles et habitat indigne en France », *Recherches et prévisions*, 76, juin.

Danielson M. N. (1976), *The politics of exclusion*, Columbia University Press.

Dansereau F. (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation,* Ville de Montréal, mai.

DARES (2003), « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée de chômage ? », *Premières synthèses informations*, 43, octobre.

Davezies L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? », in Wachter S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Editions de l'Aube.

Daye C. E. (2000) « Whither "Fair" Housing : Meditations on Wrong Paradigms, Ambivalent Answers, and a Legislative Proposal », *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 3.

Deboulet A. (2006), « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, 47-48, avril-mai.

Delarue J-M (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.

De Leeuw M. B. et al. (2007), *Residential Segregation and Housing Discrimination in the United States, Violations of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, A Response to the 2007 Periodic Report of the United States of America submitted by Housing Scholars and Research and Advocacy Organizations.

Denton N. A., Massey, D. S. (1988), « *The Dimensions of Residential Segregation*, Social Forces vol 67, 2

Denton N. A., Massey D. S. (1993), *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*, University of Chicago Press (traduction française, *American Apartheid*, Descartes & Cie, 1995).

Depriester M., Genest S. (2001), « Le logement des migrants face au paradoxe de l'action publique », *Ville Ecole Intégration Enjeux*, 125, juin.

Deschamps E. (1998), *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997),* LGDJ.

Deschamps E. (2001), « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*, 3.

Deschamps E. (2003), *La notion de mixité sociale dans le champ normatif*, Rapport introductif du Séminaire du GRIDAUH sur « Le principe de mixité sociale », 25 avril, Paris I.

Deschamps E. (2005), « Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale », *Informations sociales*, 125, juillet.

Devine D. J. et al. (2003), *Housing Choice Voucher Location Patterns: Implications for Participant and Neighborhood Welfare*, U.S. Department of Housing and Urban Development.

Dietz R. (2002), « *The Estimation of Neighbourhood Effects in the Social Sciences: An Interdisciplinary Approach* », *Social Science Research*, 31.

DIV (Délégation interministérielle à la ville), Banlieues 89 (1990), *Pour en finir avec les grands ensembles*, Assises Banlieues 89, Bron 4 et 5 décembre 1990, DIV.

Dolbeare C. N., McGowan S. S. (2003), *Affordable Rental Housing and the American Dream: The Role for Foundations*, A Briefing Paper for the Neighborhood Funders Group, Public Policy Papers, April.

Donzelot J., Mével C. (2001), « La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France : mixité sociale et développement communautaire », *2001 +*, 56, mai.

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

Donzelot J. (2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, 303, mars-avril.

Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil.

Donzelot J., Epstein R. (2006), *Rénovation urbaine et implication des habitants : Notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future,* CEDOV, Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, janvier.

Dourlens C., Vidal-Naquet A. (1987), *Ayants droit et territoire, L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation,* ministère de l'Equipement.

Douzet F., Iceland J. (2006), « Mesurer la ségrégation raciale et ethnique dans les milieux résidentiels », *Hérodote*, 122, 3ème trimestre.

Downs A. (1968), « Alternative Futures for the American Ghetto », *Daedalus*, vol. 9, 4, Fall.

Downs A. (1973), *Opening Up the Suburbs. An Urban Strategy for America*, Yale University Press.

Dreier P. (1996), « Community Empowerment Strategies : The Limits And Potential Of Community Organizing In Urban Neighborhoods », *Cityscape : A Journal Of Policy Development And Research*, vol. 2, 2, May.

Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville,* La documentation française.

Dubet F., Lapeyronnie D. (1992), *Quartiers d'exil,* Seuil.

Dubet F. (2004), Intervention In Table-ronde « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, 303, mars-avril.

Dubet F. (2005), « L'école dans la ville et réciproquement », *Urbanisme*, 340, janvier-février.

Dujardin C., Goffette-Nagot F. (2005), *Neighborhood Effects, Public Housing and Unemployment in France,* Working Paper, Groupe d'analyse et de théorie économique, mai

Dujols D. (2004), « Le cas du logement social », In Fitoussi J-P et al. (dir.), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, La documentation française.

Duncan O. D., Duncan B. (1955), « Residential Distribution and Occupation Stratification », *American Journal of Sociology*, vol. 60, 5.

Duncan O. D., Duncan B. (1957), *The Negro Population of Chicago : A Study of Residential Succession*, University of Chicago Press.

Dupuy S., Giaccobe N. (1988), *Le jardin secret des attributions,* rapport de recherche, MEDINA, ministère de l'Equipement.

Ebermeyer S. (2004), « Les discriminations dans le logement », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, 139, décembre.

Eisdorfer S., Wish N. (1997), « The Impact of Mount Laurel Initiatives: An Analysis of the Characteristics of Applicants and Occupants », *Seton Hall Law Review*, vol. 27, 4.

Ellen I. G., Turner M. A. (1997), « Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence », *Housing Policy Debate*, vol. 8, 4.

Ellen I. G. (2000), *Sharing America's Neighborhoods: The Prospects for Stable Racial Integration*, Harvard University Press.

Ellwood D. T. (1986), « The Spatial Mismatch Hypothesis : Are There Teenage Jobs Missing In The Ghetto ? », In Freeman R. B., Holzer H. J. (dir.), *The Black Youth Employment Crisis*, University of Chicago Press.

Elster J. (1983), *Sour Grapes : Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press.

ENA (École nationale d'administration) (2005a), *La mixité sociale dans le logement*, Séminaire relatif au Logement, Groupe n°9, Promotion Simone Veil 2004-2006.

ENA (École nationale d'administration) (2005b), *Le logement et le renouvellement urbain*, Séminaire relatif au Logement, Groupe n°10, Promotion Simone Veil 2004-2006.

ENA (École nationale d'administration) (2005c), *Le droit au logement*, Séminaire relatif au Logement, Groupe n°13, Promotion Simone Veil 2004-2006.

Engel K., McCoy P. (2008), « From Credit Denial to Predatory Lending: the Challenge o Sustainable Minority Homeownership », In Carr J. H., Kutty N. K. (dir.) (2008), *Segregation : the Rising Costs for America*, Routledge.

Epstein R., Kirszbaum T. (2003), « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 292.

Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 11.

Epstein R., Kirszbaum T. (2006), « Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville ? », *Regards sur l'actualité*, 319, mars.

Epstein R. (2007), *Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs*, PUCA, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, février.

Estèbe P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville* (1989-1998), L'Harmattan.

Estlund C. (2003), *Working Together : How Workplace Bonds Strengthen a Diverse Democracy*, Oxford University Press.

Etzioni A. (1993), *The Spirit of Community : Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Crown Publishers.

Eveno B., Nora S. (1976), *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, La documentation française.

Farley R. et al. (1978), « Chocolate City, Vanilla Suburbs : Will the Trend Toward Racially Separate Communities Continue ? », *Social Science Research*, 7, December.

Farley R. et al. (1997), « The Residential Preferences of Blacks and Whites : A Four-Metropolis Analysis », *Housing Policy Debate*, vol. 8, 4.

Fasenfest et al. (2004), « Living Together : A New Look at Racial and Ethnic Integration in Metropolitan Neighborhoods, 1990-2000 », *Living Cities Census Series*, The Brookings Institution, April.

Faure S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, 124-125.

Feins J. D., « A Cross-Site Analysis of MTO's Locational Impacts », In Feins J. D., Goering J. (dir.) (2003), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Experiment*, The Urban Institute Press.

Feins J. D., Goering J. (dir.) (2003), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Experiment*, The Urban Institute Press.

Ferguson R. F., Dickens W. T. (dir.) (1999), *Urban problems and community development*, The Brookings Institution Press.

Fitoussi J.P. et al. (dir.) (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, La documentation française.

Flamand J-P (1989), *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France,* La découverte.

Flournoy C. (1985), « Federally Subsidized Housing in America : Still Separate and Unequal », *New Perspectives*, vol. 17, 3.

Fondation Abbé Pierre (2002), *Rapport sur l'état du mal logement en France*.

Fondation Abbé Pierre (2006), *Rapport sur l'état du mal logement en France*.

Fondation Abbé Pierre (2007), *Rapport sur l'état du mal logement en France*.

Forman R. (1971), « Black ghettos, White Ghettos, and Slums », *Contemporary Sociology*, vol. 2, n°4, July.

Fourcaut A. (1996), « Introduction », In Fourcaut A. (dir.), *La ville divisée. Les ségrégations urbaines en question. France XVIIIe - XXe siècles*, Créaphis.

Fraser J. (2004), « Beyond Gentrification : Mobilizing Communities and Claiming Space », *Urban Geography*, vol. 25, 5.

Frey W. H., Farley R. (1996) « Latino, Asian, and Black Segregation in U.S. Metropolitan Areas : Are Multiethnic Metros Different ? », *Demography*, vol. 33, 1, February

Frey W. H. (2001) « Melting Pot Suburbs : A Census 2000 Study of Suburban Diversity », *Census 2000 Series*, June, The Brookings Institution

Fribourg A-M (1991), Intervention In Garin-Ferraz G.,Rudder V. de (dir.), *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, ministère de l'Équipement.

Friedman S., Squires G. D. (2005) « Does the Community Reinvestment Act Help Minorities Access Traditionally Inaccessible Neighborhoods ? », *Social Problems*, vol. 52, 2

Galster G. C. (1990) « Federal Fair Housing Policy : The Great Misapprehension, In DiPasquale D., Keyes L. C. (eds), *Building Foundations : Housing and Federal Policy*, University of Pennsylvania Press

Galster G. C., Keeney H. (1993), « Subsidized Housing and Racial Change in Yonkers, New York », *Journal of the American Planning Association*, vol. 59.

Galster G. C., Zobel A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US? », *Housing Studies*, vol. 13, 5.

Galster G. C. et al., (1999), « The Impact of Neighbors Who Use Section 8 Certificates on Property Values », *Housing Policy Debate*, vol. 10, 4.

Galster G. C. (2001), « White Flight From Racially Integrated Neighborhoods In The 1970s : The Cleveland Experience », *Urban Studies*, 27.

Galster G. C., Ross S. L. (2005), *Fair Housing Enforcement and Changes in Discrimination between 1989 and 2000. An Exploratory Study*, University of Connecticut, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 2005-16, May.

GAO (US General Accounting Office) (2003), *HOPE VI Resident Issues and Changes in Neighborhoods Surrounding Grant Sites*, November.

Garin-Ferraz G., Rudder V. de (dir.), (1991), *Loi d'orientation pour la ville*. *Séminaire chercheurs-décideurs*, DAU, ministère de l'Équipement

Gaudin J-P (1992), « La Loi d'orientation pour la ville et la conduite des politiques publiques », In *L'état de la décentralisation*, Cahiers de la documentation française, 256.

Gaudin J-P et al. (1995), *La ségrégation : aux sources d'une catégorie de. raisonnement,* Collection Recherches, PUCA, 69.

Geindre F. (1989), *L'attribution des logements sociaux,* Rapport au ministre de l'Equipement, du logement, des transports et de la mer.

Genest S. (2005), « Logement et mixité: une obligation de moyens en constante évolution », In *Mixité sociale, un concept opératoire ?*, Cahiers de Profession banlieue, mars.

Genestier P., Laville J-L. (1994), « *Au-delà du mythe républicain* », *Le débat*, décembre.

Genestier P. (2003), *Le mot « ségrégation » : entre dénonciation des inégalités et invocation d'un idéal holiste*, Colloque de l'ASRDLF « Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales », Lyon 1, 2 et 3 septembre.

Genestier P. (2004), Intervention In Table-ronde « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, 303, mars-avril.

Genestier P. (2006), « Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM ? », *Mouvements*, 32 février.

Ghorra-Gobin C. (1996), « La ville américaine : de l'idéal pastoral à l'artificialisation de l'espace naturel », *Annales de la recherche urbaine*, 74, mars.

Ghorra-Gobin C. (1998), *La ville américaine : espace société*, Nathan.

Giorgio H. R. (2006), « HUD's Obligation to Affrimatively Further Fair Housing. A Closer Look at Hope VI », *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 25.

Glaeser E. L., Vigdor J. L. (2001) « Racial Segregation in the 2000 Census : Promising News », *Survey Series*, The Brookings Institution, April

Goel A. et al. (1988), « Black Neighborhoods Becoming Black Cities : Group Empowerment, Local Control and the Implications of Being Darker than Brown », *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 23, n° 415.

Goering J. M. (1978), « Neighborhood Tipping and Racial Transition », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 44, 4, October.

Goering J., Coulibably M. (1991), « Public Housing Segregation in the United States », In Huttman E. D. et al. (dir.), *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United Stated*, Duke University Press.

Goering J. et al. (1997) « Recent Research on Racial Segregation and Poverty Concentration in Public Housing in the United States », *Urban Affairs Review*, vol. 32, 5.

Goering J. et al. (2002), « A Cross-Site Analysis of Initial Moving to Opportunity Demonstration Results », *Journal of Housing Research*, vol. 13, 1.

Goering J. (2005) « Expanding Housing Choice and Integrating Neighborhoods : The MTO Experiment », In Briggs X .S. (ed), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

Goetz E. G. (2002), *Hollman v. Cisneros. Deconcentrating Poverty in Minneapolis,* Reports 1–8, Center for Urban and Regional Affairs, University of Minnesota.

Goetz E. G. (2003a), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press.

Goetz E. G. (2003b). « Housing Dispersal Programs », *Journal of Planning Literature*, vol. 18, 3.

Goldberger M.-F. et al. (1993), « La politique de la ville, pour quels quartiers ? », *Note INSEE*, février.

Grafmeyer Y., Joseph I. (dir.) (1990), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie Urbaine*, Aubier (3ème éd.).

Grafmeyer Y. (1992), *Quand le Tout-Lyon se compte. Lignées, alliances, territoires*, Presses Universitaires de Lyon.

Granovetter, M. (1973), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, 6.

Granovetter, M. (1983), « The Strength of Weak ties: A Network Theory Revisited », *Sociological Theory*, 1.

Granovetter M. (1995), *Getting a Job: A study of Contacts and Careers*, University of Chicago Press.

Gravel N. et al. (1999), « La valeur marchande de la qualité de vie », In Pumain D., Mattei M-F (dir.), *Données urbaines 2*, Anthropos.

Greenbaum S. (2002), « Social Capital and Deconcentration: Theoretical and Policy Paradoxes of the HOPE VI Program », *North American Dialogue*, vol. 5, 1.

Grodzins M. (1957), *The Metropolitan Area as a Racial Problem*, University of Pittsburgh Press.

Guigou B. (dir.) et al. (2005), *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative*, Synthèse des monographies, IAURIF.

Guilluy C., Noyé C. (2004), *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, Autrement.

Haar C. M. (1996) *Suburbs Under Siege : Race, Space, and Audacious Judges*, Princeton University Press

HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) (2007a), *Rapport 2007*.

HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) (2007b), *Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat*, Rapport du jury présidé par Nicole Notat remis au ministre du Logement, octobre.

Hannerz U. (1970), *Soulside : Inquiries into Ghetto Culture and Community*, Columbia University Press.

Hartung J. M., Henig J. R. (1997), « Housing Vouchers and Certificates as a Vehicle for Deconcentrating the Poor », *Urban Affairs Review*, vol. 32, 3, January.

Harvard Law Review Association (1980), « Benign Steering and Benign Quotas : the Validity of Race-Conscious Governement Policies to Promote Residential Integration », *Harvard Law Review*, vol. 93.

Hays R. A. (1985) *The Federal Government and Urban Housing : Ideology and Change in Public Policy*, State University of New York Press/

HCI (Haut conseil à l'intégration) (1998), *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité,* La documentation française.

HCI (Haut conseil à l'intégration) (2007), Le logement des personnes immigrées, Avis au Premier ministre, décembre.

HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées) (2005), *Face à la crise : une obligation de résultat*, 11ème rapport.

Helluin J-J. (2002), *Les limites de l'approche quantifiée. Le cas de l'indice de mixité sociale in Evaluation des politiques publiques : faut-il quantifier pour évaluer?*, CERTU.

Hendrickson C. (2002), « Racial Desegregation and Income Deconcentration in Public Housing), *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*, vol. 9, 35, Winter.

Heymann-Doat A. (1993), *L'élaboration de la loi d'orientation pour la ville,* PCA, Recherches, 31.

Hirsch A. R. (1996) *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago. 1940–1960,* Cambridge University Press (2ème éd.).

Hogan J. (1996), *Scattered-site Housing: Characteristics and Consequences*, HUD, Office of Policy Development and Research.

Holec N. (1999), « Villes et développement durable », In Synthèses... Réflexion sur la connaissance des territoires urbains, DGHUC, ministère de l'Équipement.

Holin M. J. et al. (2003), *Interim Assessment Of The HOPE VI Program Cross-Site Report,* Abt Associates, HUD.

Houard N. (2008), *Logement social, droit au logement, et mixité. De la mise sur agenda aux pratiques locales*, Thèse de doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris

Houk D. L. et al. (2007), *Increasing Access to Low-Poverty Areas by Creating Mixed-Income Housing*, Fair housing Justice Center, June.

Hoyt H. (1939), *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, Federal Housing Administration.

Hughes M. A., Vandoren P. M. (1990), « Social Policy through Land Reform: New Jersey's Mount Laurel Controversy », *Political Science Quarterly*, vol. 105, 1, Spring.

Iceland J., Weinberg D. H. (2002), « Racial and Ethnic Residential Segregation in the United States: 1980-2000 », *Census Special Report*, 4, U.S. Census Bureau

Ihlanfeldt K. (1994), « The Spatial Mismatch Between Jobs And Residential Locations Within Urban Areas », *Cityscape*, vol. 1, 1, August.

Ihlanfeldt K. (1996), « Information on the Spatial Distribution of Job Opportunities », *Journal of Urban Economics*.

Ihlanfeldt K., Scafidi B. (2002), « Black Self-Segregation as a Cause of Housing Segregation: Evidence from the Multi-City Study of Urban Inequality », *Journal of Urban Economics*, 51.

Jacquot H. (2004), « Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain »*, Cahier du Gridauh*, 10.

Jaillet M-C (1998), « A propos de la mixité », *Les Cahiers du CR-DSU*, 21, décembre.

Jaillet M-C (1999), « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? » In Donzelot J., Jaillet M-C (dir.), *La nouvelle question urbaine*, Actes du séminaire 1999–2000, Collection « recherches », 126, PUCA.

Jaillet M-C (2004), Intervention In Table-ronde « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, 303, mars-avril.

Jaillet M-C (2005), « La mixité sociale : une chimère ? Son impact sur les politiques urbaines », *Informations sociales*, 123, mai.

Jargowsky P. (1998), *Poverty and Place: Ghettos, Barrios, and the American City,* Russell Sage Foundation.

Jargowsky P. A. (2003), « Stunning Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the 1990s », *Living Cities Census Series*, The Brookings Institution, May.

Jégouzo Y. (1992), « La décentralisation et la ville », *AJDA*, n° spécial.

Jégouzo Y. (2006), « Une loi pour le logement »*, AJDA*, 4, septembre.

Jencks C., Peterson P. E. (dir.) (1991), *The Urban Underclass*, Brookings Institution Press.

Jobard F., Névanen S. (2007), « La couleur du jugement : discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infraction à agents de la force publique (1965-2005) », *Revue française de sociologie*, vol. 48, n° 2.

Joseph M. L., Ogletree R. (1996), « Community Organizing and Comprehensive Community Initiatives », In Stone R. (dir.), *Core issues in Comprehensive Community-building Initiatives*, Chapin Hall Center for Children.

Joseph M. L. et al. (2007), « The Theoretical Basis for Addressing Poverty Through Mixed-Income Development », *Urban Affairs Review*, vol. 42, 3, January.

Julian E., Daniel M. (1989), « Separate and Unequal. The Root and Branch of Public Housing Segregation », *Clearinghouse Review*, vol. 23, October.

Käes R. (1963), *Vivre dans les grands ensembles*, Les éditions ouvrières.

Kain J. F. (1968), « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *The Quarterly Journal of Economics*, 82.

Kain J. F., Persky J. J. (1969), « Alternatives to the Gilded Ghetto », *Public Interest*, Winter.

Katz B. (2004), *Neighbourhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighbourhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, Paper for the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.

Kaufman J. E., Rosenbaum J. E. (1992), « The Education and Employment of Low-Income Black Youth in White Suburbs », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, 3.

Keating W. D. (1994), *The Suburban Racial Dilemma: Housing and Neighborhoods*, Temple University Press.

Keating L. (2000), « Redeveloping Public Housing: Relearning Urban renewal's Immutable Lessons », *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, 4.

Kerner O. (dir.) (1968), *The Kerner Report*, US National Advisory Commission on Civil Disorders, Pantheon Books (trad. française, *Le Rapport Noir*, 1968)

Khadduri J. (2001), « Deconcentration : What Do We Mean? What Do We Want?, *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 5, 2.

Kingsley T. G. et al. (2003), « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, 4.

Kirszbaum T. (1997), *Les métamorphoses de la question urbaine aux États-Unis. Une lecture des débats savants et politiques*, CEDOV, OTAN, Plan Urbain.

Kirszbaum T. (1999), « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thèse de la diversité », *Sociétés contemporaines*, 33-34, janvier-avril.

Kirszbaum T., Simon P. (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Notes du GELD*, 3.

Kirszbaum T. (2002), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*, CEDOV, FASILD, PUCA

Kirszbaum T. (2004a), « Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. L'exemple des Grands projets de ville », *Annales de la recherche urbaine*, 97, décembre.

Kirszbaum T. (2004b), « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », *Esprit*, mars.

Kirszbaum T. (2004c), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, 111.

Kirszbaum T. (2006), « La mixité comme critère d'une stratégie d'intégration dans et par le logement ? Entretien », *Hommes & migrations*, 264, novembre-décembre.

Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, PUCA.

Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, HALDE, La documentation française.

Kleit R. G. (2001), « The Role of Neighborhood Social Networks in Scattered-site Public Housing Residents' Search for Jobs », *Housing Policy Debate*, vol. 12, 3.

Kleit R. G. (2005), « HOPE VI New Communities: Neighborhood Relationships in Mixed-Income Housing », *Environment and Planning*, vol. 37, 8.

Kokoreff M., *Sociologie des émeutes*, Payot, 2008.

Korman H. (2005), « Underwriting for Fair Housing? Achieving Civil Rights Goals in Affordable Housing Programs », *Journal of Affordable Housing*, vol. 14, 4, Summer.

Kotlowitz A. (1991), *There Are No Children Here*, Doubleday.

Lacharme B. et al. (2001), *Les difficultés d'accès au logement social des familles originaires d'Afrique noire en Ile-de-France,* Habitat et interventions sociales.

Lamb C. M. (2005), *Housing Segregation in Suburban America since 1960: Presidential and Judicial Politics*, Cambridge University Press.

Laplace L. J. (1989) « The Legality of Integration Maintenance Quotas. Fair Housing or Forced Housing ? », *Brooklyn Law Review*, vol. 55, Spring

Larkin B. P. (2007) « The Forty Year "First Step" : The Fair Housing Act As an Incomplete Tool for Suburban Integration », *Columbia Law Review*, vol. 107, 7.

Lauber D. (2008), *Ending American Apartheid ? How Cities Achieve and Maintain Racial Diversity*, Planning Communications

Lefebvre H. (1972), *Le droit à la ville*, Anthropos.

Lefeuvre M-P (2005), « Choix résidentiels contre mixité sociale ? », *Urbanisme*, 340, janvier-février.

Le Garrec S. (2006), *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*, Collection « recherches », 160, PUCA.

Légé B. (1995), « Réhabilitation et désenclavement symbolique », *Annales de la recherche urbaine*, 68-69.

Le Goix R. (2006), « Les Gated Communities aux États-Unis et en France : une innovation dans le développement périurbain ? », *Hérodote*, 122, 3ème trimestre.

Legrand M. et al. (2004), *Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine : enquête sur la mise en oeuvre des principes de la loi d'orientation pour la ville (LOV),* CERTU.

Lelévrier C. (2000), *Regroupement d'immigrés : des catégorisations aux processus de mobilité et d'accès au logement*, Thèse, Paris XII.

Lelévrier C. (2001), « La mixité sociale et les politiques urbaines », *Passages*, 109-110, mai-juin.

Lelévrier C. (2004a), « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », In *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF.

Lelévrier C. (2004b), « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, 303, mars-avril.

Lelévrier C. (2005a), « Politique de la ville et regroupements d'immigrés », *Raison présente*, n° 151, septembre.

Lelévrier C. (2005b), « Rénovation urbaine, relogement et recompositions. territoriales », *FORS Recherche sociale*, 176, octobre-décembre.

Lelévrier C. (2005c), « La mixité : de la controverse à une redéfinition des politiques locales », In Profession Banlieue, *Mixité sociale, un concept opératoire ?*, Cycle de qualification, 26 novembre, 3 décembre 2004.

Lelévrier C. (2005d), « Mixité : de l'idéal social aux incertitudes des politiques urbaines », *Urbanisme*, 340, janvier-février.

Lelévrier C. (2006), Avant-propos In Lelévrier C. (dir.), « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, 929, octobre.

Lelévrier C. (2008), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA, DIV, DREIF, mars

Le Louarn P. (2003), « Les villes fermées ou l'impuissance du droit », *Etudes foncières*, 105, septembre-octobre.

Leloup X. (1999), *La ségrégation résidentielle. Le cas d'une commune Bruxelloise*, L'Harmattan.

Lemann N. (1991), *The Promised Land : The Great Black Migration and How It Changed America*, Vintage Books.

Leroy-Ladurie E., Quilliet B. (1981), « Baroque et lumières », In Duby G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome 3, Seuil.

Leven C. L. et al. (1976), *Neighborhood Changed : Lessons in the Dynamics of Urban Decay*, Praeger Publishers.

Levy D. K., Kaye D. R. (2004), « How Are HOPE VI Families Faring ? Income And Employment », *Brief 4*, Metropolitan Housing and Communities Center, Urban Institute.

Levy J.-P. (1984), « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs », *Espaces et sociétés*, n° 45.

Lewis O. (1968), « The Culture of Poverty », In Moynihan D. P. (dir.), *On Understanding Poverty. Perspectives from the Social Sciences*, Basic Books.

Liebow E. (1967), *Tally's Corner. A Study of Negro Streetcorner Men,* Little Brown.

Linneman, P. D., Megbolugbe I. F. (1994), « Privatization and Housing Policy », *Urban Studies*, vol. 31, 4-5.

Logan J., Molotch H. (1987), *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*, University of California Press.

Logan J. (2001), *The New Ethnic Enclaves in America's Suburbs*, Lewis Mumford Center.

Lorcerie F. (dir.) (2003), *L'école et le défi ethnique. Education et intégration*, ESF.

Lupton R. (2003), *"Neighborhood Effect": Can We Measure Them and Does It Matter?*, Case paper, 73, Centre for Social Exclusion, London School of Economics, September.

Madoré F. (2004), *Ségrégation sociale et habitat*, Presses universitaires de Rennes.

Maguer A. (1999), « Catégorisations institutionnelles et spontanées dans les services publics », *Mouvements*, 4, mai-juillet.

Mallach A. (1984), *Inclusionary Housing Programs: Policies and Practices*, New Brunswick, Center for Urban Policy Research.

Mallach A. (2001), *An Affordable Housing Strategy for Stamford CT*, Stamford Affordable Housing task Force.

Mallach A. (2008), *Managing Neighborhood Change. A Framework for Sustainable and Equitable Revitalization*, National Housing Institute.

Maney B., Crowley S. (2000), « Scarcity and Success: Perspectives on Assisted Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development*, vol. 9, Summer.

Marpsat M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux Etats-Unis », *Population*, 2.

Masclet O. (2003), *La Gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, La dispute.

Maurin E. (2004), *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil.

Maury Y. (2001), *Les HLM : l'Etat providence vu d'en bas*, L'Harmattan.

Maury Y. (2006), « *Le logement social dans quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone : le rôle des associations* », *2001* +, 66, octobre.

McDonnell J. (1997) « The Role of "Race" in the Likelihood of City Participation in the United States' Public and Section 8 Existing Housing Programmes », *Housing Studies*, vol. 12, n° 2.

McGee H. W. (1991), « Afro-American Resistance to Gentrification and the Demise of Integrationist Ideology in the United States », *The Urban Lawyer*, vol. 23, n° 1.

McKenzie E., Ruby J. (2002) *Reconsidering the Oak Park Strategy : The Conundrums of Integration*, Working Paper.

Médard J.F. (1969), *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Armand Colin.

Metcalf G. R. (1988), *Fair Housing Comes of Age*, Greenwood Press.

Miller D. L. (2003), « HOPE VI and Title VIII : How a Justifying Government Purpose can Overcome the Disparate Impact Problem », *St Louis University Law Journal*, vol. 47.

Milligan M. J. et al. (2004), « Framing the Urban : Struggles over Hope VI and New Urbanism In a Historic City », *City & Community*, vol. 3, 4, December.

Moynihan D. P. (1965), *The Negro Family : the Case for National Action*, U.S. Department of Labor, Office of Policy Planning and Research.

Newman O. (1996), *Creating Defensible Space*, HUD.

Newman S. J., Schnare A. B. (1997), « "…and a Suitable Living Environment" : The Failure of Housing Programs to Deliver on Neighborhood Quality », *Housing Policy Debate*, vol. 8, 4.

NHLP (National Housing Law Project) (1999), « HUD's Fair Housing Duties and the Loss of Public and Assisted Housing », *Housing Law Bulletin*, vol. 29, January.

NHLP (National Housing Law Project) (2002), *False Hope. A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Program.*

Noël O. (2000), « La face cachée de l'intégration : les discriminations institutionnelles à l'embauche », *VEI-enjeux*, n° 121, juin.

Nyden P. et al. (1997), « The Emergence of Stable Racially and Ethnically Diverse Urban Communities: A Case Study of Nine U.S. Cities », *Housing Policy Debate*, vol. 8, 2.

Nyden P. et al. (1998), « Comment on James E. Rosenbaum, Linda K. Stroh, and Cathy A. Flynn's "Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing" », *Housing Policy Debate*, vol. 9, 4.

ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles) (2004), *Rapport annuel*.

ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles) (2005), *Rapport annuel*.

ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles) (2006), *Rapport annuel*.

Opportunity Agenda (The) (2007), *The State of Opportunity in America*.

O'Regan K. M., Quigley J. M. (2000), « Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers », *Journal of Housing Research*, vol. 11, 2.

Orfield M. (1997), *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press.

Orfield M. (2006), « Land Use and Housing Policies to Reduce Concentrated Poverty and Racial Segregation », *Fordham Urban Law Journal*, vol. 33, March.

Orr L. et al. (2003), *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program: Interim Impacts Evaluation*, Abt Associates, Office of Policy Development and Research, HUD.

Overman H. G. (2002), « Neighbourhood Effects in Large and Small Neighbourhoods », *Urban Studies*, vol. 39, 1.

Paquot T. (2005), « Utopie: uniformité sociale ou hétérogénéité : Thomas More, Robert Owen, Charles Fourier et André Godin revisités », *Informations sociales*, 125.

Patillo-McCoy M. (2005), « Black Middle-Class Neighborhoods », *Annual Review of Sociology*, vol. 31.

Patterson O. (1997), *The Ordeal of Integration : Progress and Resentment in America's "Racial" Crisis*, Civitas/Counterpoint.

Pavone M. F. (2005), *The Federal Hope VI Policy And The Expansion Of Opportunities In Distressed Urban Communities*, Dissertation, City University of New York.

Payet J-P (1999), « Mixités et ségrégations dans l'école urbaine », *Hommes & Migrations*, 1217.

Payne J. M. (1996), « Norman Williams, Exclusionary Zoning, and the Mount Laurel Doctrine: Making the Theory Fit the Facteurs », *Vermont Law Review*, vol. 20.

Pendall R. (2000), « Why Voucher and Certificate Users Live in Distressed Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, 4.

Pétonnet C. (1982), *Ethnologie des banlieues*, Galilée.

Pinçon M., Pinçon-Charlot M. (1998), « Le grégarisme des grandes fortunes », In Pumain D., Mattei M-Français (dir.), Données urbaines, Anthropos, INSEE.

Pindell N. (2003), « Is There Hope for HOPE VI?: Community Economic Development and Localism », *Connecticut Law Review*, vol. 35, 2.

Pinol J-L. (1994), « Les historiens et les phénomènes de ségrégation », In Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan.

Piron O. (1990), *Les grands ensembles : bientôt des quartiers comme les autres*, Rapport au ministre délégué au Logement.

Piron O. (2002), *Le renouvellement urbain. Analyse systémique*, DGUHC, PUCA.

Pitrou L. (1997), « Le parc de logements à très bas loyers », In *Les Ménages et leur logement : analyse des enquêtes Logement de l'Insee*, Economica.

Plotnick R. D., Hoffman S. D. (1996), *The Effect of Neighborhood Characteristics on Young Adult Outcomes: Alternative Estimates*, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper 1106-96, September.

Poiret C. (1996), *Familles africaines en France : ethnicisation, ségrégation et communalisation*, L'Harmattan.

Polikoff A. (2006), *Waiting for Gautreaux: A Story of Segregation, Housing, and the Black Ghetto*, Northwestern University Press.

Popkin S. J. et al. (2000), « The Gautreaux Legacy: What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, 4.

Popkin S. J. et al. (2003), « Obstacles to Desegregating Public housing : Lessons Learned from Implementing Eight Consent Decrees », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, 2.

Popkin S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges*, The Urban Institute.

Popkin S. J. et al., (2005), « Public Housing Transformation and the Hard-to-House », *Housing Policy Debate*, vol. 16, 1.

Popkin S. J., Cove E. (2007), « Safety is the Most Important Thing. How Hope VI Helped Families », *Brief 2*, Metropolitan Housing and Communities Center, Urban Institute.

Popkin S. J. et al. (à paraitre), *Transforming Public Housing: Confronting the Legacy of Segregation*, The Urban Institute.

Potter M. F. (1990), « Racial Diversity in Residential Communities : Societal Housing Patterns and a Proposal for a Racial Inclusionary Ordinance », *Southern California Law Review*, vol. 63, May.

Powell J. A. (1997) « Injecting a Race Component into Mount Laurel-Style Litigation », *Seton Hall Law Review*, vol. 27, 1369.

Powell J. A. (2003), « Opportunity-Based Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, vol. 12, Winter.

Preiser W., Varady D. (1998), « Scattered-site Public Housing and Housing Satisfaction: Implications for the New Public Housing Program », *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, 2, Spring.

Préteceille E. (2002), « Comment analyser la ségrégation sociale? », *Etudes Foncières*, 98.

Préteceille E. (dir.) (2003), *Structures sociales des espaces résidentiels et de travail en Ile-de-France en 1999 et transformations 1990-1999,* CNRS, DREIF

Préteceille E. (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, vol. 62, 5.

Price D. W. (1990), « Causaion of Public Housing Segregation : HUD Authorization of Applicant Choice in Tenant Selection and Assignment Plans », *Boston College Third World Law Journal*, vol. 10, Winter.

Putnam R. D. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, 1.

Putnam R. D. (2007), « E Pluribus Unum : Diversity and Community in the Twenty-first Century », *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, 2.

Queiroz J-M de (2003), « Discrimination et mixité. Ingénierie sociale ou art des mélanges ? » *Ville-École-Intégration Enjeux*, 135, décembre.

Quilichini P., *Logement social et décentralisation*, LGDJ, 2001.

Rainwater L. (1970), *Behind the Ghetto Walls. Black Families in a Federal Slum*, Aldine.

Reid C. K. et al. (2006), « Building Community During Hope VI Redevelopment : Lessons From A Seattle Case Study », *Human Organization*, Summer.

Reingold D. A. (1999), « Social Networks and the Employment Problem of the Urban Poor », *Urban Studies*, vol. 36, 11, October.

Repentin T. (2005), *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement,* Rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat.

Rhein C. (1994), « La ségrégation et ses mesures », In Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan.

Rizor G. (2005), « Essential Elements of Successful Mobility Counseling Programs », In Tegeler P. et al. (dir.), *Keeping the Promise: Preserving and Enhancing Housing Mobility in the Section 8 Housing Choice Voucher Program*, Conference Report of the Third National Conference on Housing Mobility, PRAAC.

Robinson W. S. (1950), « Ecological Correlations and the Behavior of Individuals », *American Sociological Review*, vol. 15.

Roisman F. W. (1995), « Intentional Racial Discrimination and Segregation by the Federal Government as a Principal Cause of Concentrated Poverty: A Response to Schill and Wachter », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 143, 5, May.

Roisman F. W. (1997), « The Role of the State, the Necessity of Race-Conscious Remedies, and Other Lessons from the Mount Laurel Study », *Seton Hall Law Review*, vol. 27, 4.

Roisman F. W. (1999), « Long Overdue : Desegregation Litigation and Next Steps to End Discrimination and Segregation in the Public Housing and Section 8 Existing Housing Programs", *Cityscape*, vol. 4, 3.

Roisman F. W. (2001) « Opening the Suburbs to Racial Integration », *Western New England Law Review*, vol. 21.

Roisman F. W. (2007) « A Place to Call Home ? Affordable Housing Issues in America », *Wake Forest Law Review*, vol. 42, 2

Roncayolo M., (1993), *La ville et ses territoires,* Gallimard.

Rosenbaum J. E. (1995), « Changing the Geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreux Program », *Housing Policy Debate*, vol. 6, 1.

Rosenbaum J. E. et al. (1998), « Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income, Housing », *Housing Policy Debate*, vol. 9, 4.

Rosenbaum J. E., Luca S. de (2000), *Is Housing Mobility the Key to Welfare Reform?*, The Broking Institution.

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

Ross S. L., Turner M. A. (2005) « How Racial Discrimination Affects the Search for Housing », In Briggs X. S. (ed), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

Rudder V. de (1991), Intervention In Garin-Ferraz G., Rudder V. de (dir.), *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, DAU, ministère de l'Équipement.

Rudder V. de (1995), « La ségrégation est-elle une discrimination dans l'espace ? Éléments de réflexion sur les relations interethniques », In Gallissot R., Moulin B. (dir.), *Les quartiers de la ségrégation.Tiers monde ou quart monde ?*, Karthala.

Rusk D. (1999), *Inside Game Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America*, Brookings Institution Press.

Sabatier B. (2006), « Les résidences fermées à Toulouse : une offre immobilière construisant la ville privée », *Espaces et sociétés*, 123, janvier.

Sabbagh D. (2004), « La Tentation de l'opacité : le juge américain et l'*affirmative action* dans l'enseignement supérieur », *Pouvoirs*, 111.

Sabbagh D.(2006), « Une convergence problématique : les stratégies de légitimation de la "discrimination positive" dans l'enseignement supérieur aux États-Unis et en France », *Politix*, n° 1.

Sabbah C. (2004), « La mixité rapproche bailleurs et promoteurs », *Habitat et société*, 33, mars.

Sala-Pala V. (2006), « Le racisme institutionnel dans les attributions de logement social. Une comparaison franco-britannique », *Hommes & migrations*, 264, novembre-décembre.

Salsich P. W. (2000), « Grassroots Consensus Building and Collaborative Planning », *Washington University Journal Of Law And Policy*, vol. 3.

Salsich P. W. (2007), « Toward a Policy of Heterogeneity : Overcoming a Long History of Socioeconomic Segregation in Housing », *Wake Forest Law Review*, Vol. 42, 2.

Saltman J. (1990) *A fragile Movement : The struggle for Neighborhood Stabilization*, Greenwood Press

Sanders H. T. (1980) « Urban Renewal and the Revitalized City : A Reconsideration of Recent History », In Rosenthal (dir.), *Urban Revitalization*, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 18.

Sarkissian W. (1976), « The Idea of Social Mix in Town Planning: A Historical Review », *Urban Studies*, vol. 13, 3.

Savidan P. (2005), « La justification des mixités : un problème politique ou moral? », *Informations sociales*, 125.

Schelling T. (1969), « Models of segregation », *American Economic Review*, 59.

Schelling T. C. (1972), « A Process of Residential Segregation : Neighborhood Tipping », In Pascal A. (dir.), *Racial Discrimination in Economic Life*, Lexington Books.

Schelling T. (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, Norton & Co.

Schill M. H., Wachter S. M. (1995), « The Spatial Bias of Federal Housing Law and Policy: Concentrated Poverty in Urban America », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 143, n° 5, May.

Schill M. H. (1997), « Chicago's Mixed Income New Communities Strategy: The Future Face of Public Housing? », In Vliet W. van (dir.), « Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States », *Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 46.

Schuck P. H. (2002), « Judging Remedies: Judicial Approaches to Housing Segregation », *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, vol. 3, 2, Summer.

Schwartz A., Tajbakhsh K. (1997), « Mixed-Income Housing: Unanswered Questions », *Cityscape*, vol. 3, 2.

Selod H. (2004), « La mixité sociale et économique », In Maurel F. et al. (dir.), *Villes et économie*, La documentation française.

Short J. R. et al. (2006), « The Decline of Inner Suburbs : The New Suburban Gothic in the United States », *Geography Compass*, vol. 1, 3.

Sicot F. (2007), « Conflits de culture et déviance des jeunes de banlieue », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 2.

Sidney M. S. (2005) « Fair Housing and Affordable Housing Advocacy : Reconciling the Dual Agenda », In Briggs X. de S. (dir.), *The Geography of Opportunity : Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

Silver J. (2001) « Strengthening the CRA », *Shelterforce*, November-December.

Simon P. (1995), « La politique de la ville contre la ségrégation », *Annales de la recherche urbaine*, 68-69, septembre-décembre.

Simon P. (1996), « Les immigrés et le logement : une singularité qui s'atténue », *Données Sociales*, INSEE.

Simon P. (1997), « L'intégration et le ghetto », In Malet E., Simon P. (dir.), *Les territoires de l'intégration*, Passages.

Simon P. (1998), « La discrimination. Contexte institutionnel et perception par les immigrés : le racisme à l'œuvre », *Hommes & migrations*, 1211.

Simon P. (2001), « Exemples d'ailleurs », In IAURIF, *Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques*, Actes de la table ronde du 12 décembre 2000.

Simon P. (2003), « Le logement social en France et la gestion des populations à risque », *Hommes & migrations*, 1246.

Sintomer Y. (2001), « Mixité sociale et lutte pour l'égalité », *Mouvements*, 15-16, mai-juin-juillet-août.

Smith A. (2002a), *Mixed-Income Housing Developments: Promise and Reality*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Neighborhood Reinvestment Corporation, October.

Smith R. E. (2002b), *Housing Choice for Hope VI Relocatees*, Urban Institute, HUD.

Solomon R. (2005), *Public Housing Reform and Voucher Success; Progress and Challenges*, A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, January.

SOS Racisme (2002) *Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement,* Travaux de recherche pour l'élaboration d'un dépliant d'information du Secrétariat d'État au Logement à l'attention des locataires et demandeurs de logement, mars.

Spaid E. (2006), *Mixed Income Defined: An Examination of Income Diverse Neighborhoods and What Keeps them Stable*, Center for Community Innovation.

Squires G. D. (2008), « Prospects and Pitfalls of Fair Housing Enforcement Efforts », In Carr J. H., Kutty N. K. (dir.), *Segregation. The Rising Costs for America*, Rouledge.

Stébé J-M (1998), *Le logement social en France,* Que sais-je ?, PUF.

Stoeker R. (1997), « The CDC Model of Urban Development: A Critique and an Alternative », *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, 1.

Stone C. N. (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta. 1946-1988*, University Press of Kansas.

Stoutland S. (1999), « Community Development Corporations : Mission Strategy, and Accomplishments, In Ferguson R., Dickens W. (dir.), *Urban Problems and Community Development*, Brookings Institution Press.

Subra P. (2006), « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote*, 122, septembre.

Sueur J.-P. (1998), *Demain la ville*, La documentation française.

Sunstein C. R. (1986), « Legal Interference with Private Preferences », *University of Chicago Law Review*, vol. 53, 4, Autumn.

Tabard N. (1993), « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Economie et statistique*, 270.

Taboada-Leonetti I. et al. (1990), *Immigrés et Français. Stratégies d'insertion, représentations et attitudes*, URMIS, ministère de l'Équipement.

Talen E. (1999), « Sense of Community and Neighbourhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism », *Urban Studies*, vol. 36, 8.

Tanter A., Toubon J-C (1983), *Stratégies de transformation sociale des secteurs dévalorisés. L'utilisation locale de la procédure H.V.S.,* IAURIF, décembre.

Tanter A., Toubon J-C (1995), « Vingt ans de politique française du logement social », *Regards sur l'actualité*, 214.

Tanter A., Toubon J-C (1999), « Mixité sociale et politiques de peuplement », *Sociétés. contemporaines*, 33-34, avril.

Taub R. P. et al. (1984), *Paths of Neighborhood Change*, University of Chicago Press.

Tegeler P. D. (1994), « Housing Segregation and Local Discretion », *Journal of Law and Policy*, vol. 3.

Tegeler P. D. (2005), « The Persistence of Segregation in Government Housing Programs », In Briggs X. S. (dir.), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

Tegeler P. D. (2007), « New Directions for U.S. Housing Policy: The Unmet Potential of Two Large Housing Programs », In Taylor W. L. et al. (dir.), *The Erosion of Rights : Declining Civil Rights Enforcment under the Bush Administration*, American Progress, Citizen's Commission on Civil Rights.

Tegeler P. D. (à paraître), « The Future of Race-Conscious Goals in National Housing Policy final », In Popkin et al. (dir.), *Public Housing Transformation : Confronting the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

Tein M. R. (1992) « The Devaluation of Nonwhite Community in Remedies for Subsidized Housing Discrimination », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 140, 4, April.

Tevanian P., Tissot S. (2003), « *La "mixité" contre le choix* », *Prochoix*, 25, été.

Thernstrom S., Thernstrom A. (1997), *America in Black and White : One Nation Indivisible*, Simon and Schuster.

Tigges L. et al. (1998), « Social Isolation of the Urban Poor: Race, Class, and Neighbourhood Effects on Social Resources », *The Sociological Quarterly*, vol. 39.

Tissot S. (2005), « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, septembre.

Tissot S. (2006), « Logement social : une discrimination en douce », *Plein droit*, mars.

Toubon J-C (1992), « Du droit au logement à la recherche de la diversité », *Hommes & migrations*, 151–152, février–mars.

Toubon J-C (1998), « L'attribution des logements sociaux », *Migrations-société*, vol. 10, 60.

Touraine A. (1991), « *Face à l'exclusion* », In *Citoyenneté et urbanité*, Esprit.

Tribalat M. et al. (1992), *Enquête "mobilité géographique et insertion sociale" (MGIS)*, INED, INSEE.

Triby H. (2005), *Discriminations et droit au logement en Europe*.

Turner M. A. (1998), « Moving Out of Poverty: Expanding Mobility and Choice through Tenant-Based Housing Assistance », *Housing Policy Debate*, vol. 9, 2.

Turner M. A. et al. (2002), *Planning to Meet Local Housing Needs : The role of HUD's Consolidated Planning Requirements in the 1990's*, The Urban Institute.

Uhry M., Viard T. (2008), « Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté », In *Pauvreté, dignité, droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, décembre.

Varady D. et al. (2005), « Attracting Middle-Income Families in the Hope VI Public Housing Retivalization Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, 2, June.

US Commission on Civil Rights (1994), *The Fair Housing Amendments Act of 1998 : The Enforcement Report*.

Vale L. J. (2002), *Reclaiming Public Housing: A Half Century of Struggle in Three Public Neighborhoods*, Harvard University Press.

Verba S. et al. (1995), *Voice and Equality : Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.

Vernarelli M. J. (1986) « Where Should HUD Locate Assisted Housing? The Evolution of Fair Housing Policy in Housing Desegregation and Federal Policy », In Goering J. M. (dir.), *Housing Desegregation and Federal Policy*, University of North Carolina Press.

Vidal A. C. (1992), *Rebuilding Communities : A National Study of Urban Community Development Corporations,* New School for Social Research.

Vieillard-Baron H. (1994), *Ghetto impossible ?* Editions de l'aube.

Vieillard-Baron H. (1998), « Les attributions de logements sociaux », In Haumont N., Lévy J-P (dir.), *La Ville éclatée, quartiers et peuplement*, L'Harmattan.

Vieillard-Baron H. (2002), « Logement social et discrimination en France », In *Le racisme au quotidien*, Éditions images.

Vieillard-Baron H. (2005), « Logement social et mixité en Europe », In Profession Banlieue, *Mixité sociale, un concept opératoire ?*, Cycle de qualification, 26 novembre, 3 décembre 2004.

Viet V. (1999), « La politique du logement des immigrés », *Vingtième siècle*, 64, octobre-décembre.

Villechaise-Dupont A. et al. (2005), « Le renouvellement urbain dans les quartiers défavorisés : enjeux, réussite et limites », *Habitat et Société*, 40, décembre.

Von Hoffman A. (1998), *Like Fleas on a Tiger? A Brief History of the Open Housing Movement*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University

Wacquant L. (1992), « Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos" : les différences entre la France et les Etats-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, 52.

Wacquant L. (2006), *Parias urbains : Ghetto, banlieues, État*, La découverte.

Warin P. (1996), « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, vol. 34.

Weil P. (1991), *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard.

Weiss A. (2007) « Grutter, Community, and Democracy : The Case for Race Conscious Remedies in Residential Segregation Suits », *Columbia Law Review*, vol. 107, 5.

Wexler H. J. (2000), « HOPE VI : Market Means/Public Ends », *Yale School of Management Working Papers*, 1.

Whyte W. F. (1943), *Street Corner Gang*, University of Chicago Press.

Wilen W. P. (2006), « The Horner Model: Successfully Redeveloping Public Housing », Northwestern Journal of Law and Social Policy, vol. 1, 1.

Williams R. et al. (2005) « The Changing Face of Inequality in Home Mortgage Lending », *Social Problems*, vol. 52, 2.

Williams R. Y. (2006), « Race, Dismantling the "Ghetto", and National Housing Mobility: Considering the Polikoff Proposal », Northwestern Journal of Law and Social Policy, vol. 1, 1.

Willmott P., Young M. (1957), *Family and Kinship in East London,* Penguin Books (trad. française, *Le Village dans la ville*, Centre Georges Pompidou, 1983).

Wilson W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press (trad. française, *Les oubliés de l'Amérique*, Desclée de Brouwer, 1994).

Wilson W. J. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor,* Alfred A. Knopf.

Wood E. (1982), *The Beautiful Beginnings, the Failure to Learn : Fifty Years of Public Housing in America*, National Center for Housing Management.

Wood M. (2002), *A Balancing Act? Tenure Diversification in Australia and Britain,* Paper for the Housing Studies Association Conference, Spring.

Wright P. A. et al. (2006), « The Case of Cabrini-Green », In Bennett L. et al. (dir.), *Where Are Poor People to Live ? Transforming Public Housing Communities*, M. E. Sharpe.

Zalio (1999), *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, Belin.

Zanten A. van (2001), *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, PUF.

Zielenbach S. (2002), *The Economic Impacts of HOPE VI on Neighborhoods,* Housing Research Foundation.

Zirotti J.-P. (1997), « Pour une sociologie phénoménologique de l'altérité : la constitution des expériences scolaires des élèves issus de l'immigration », In Aubert F. et al. (dir.), *Jeunes issus de l'immigration, de l'école à l'emploi*, L'Harmattan.

Zitouni F. (2006), « L'attribution des logements locatifs à la croisée des politiques sociales et territoriales », *Revue de droit sanitaire et social*, 3, mai-juin.

Zittoun P. (2001), *La politique du logement (1981-1995). Transformations d'une politique controversée*, L'Harmattan.

Annexe

Extraits d'entretiens relatifs au volet français de la recherche

Pour chaque question abordée dans le volet français des enquêtes de terrain (partie 2.3 du rapport), nous avons sélectionné les *verbatim* les plus représentatifs. Pour des compléments, nous renvoyons à notre recherche pour le Plan urbain construction et architecture[191].

Le discours des élus : une mixité très peu sociale

Pour la moitié environ des élus interrogés (18), il ne fait pas de doute que la concentration spatiale de minorités ethniques est un problème en soi, auquel les politiques publiques doivent s'efforcer de mettre fin. Pour nombre de ces élus, la nationalité française n'est pas un critère suffisant de mixité ; la présence de « Français de souche » leur paraît indispensable :

> *« Ce n'est pas un problème de nationalité, il faut des Français de souche. »*
>
> *« Il n'est pas normal que des quartiers soient plus ethnicisés que d'autres. La mixité sociale c'est avoir de vrais Français de souche, des classes moyennes, des enfants à l'école avec des parents de tous les milieux. Cela permet des échanges d'idées fructueuses. »*
>
> *« Si on parle de mixité des origines, il faut que des Français de souche viennent s'installer. Et il faut que les gens qui vivent dans le quartier aujourd'hui trouvent un intérêt à ne pas y rester. Il ne faut pas recréer le mini pays d'où l'on vient. Il faut arrêter les regroupements de communautés dans des endroits spécifiques. Mais comment casser cela ? Comment dire aux gens : "Tu ne vivras pas à côté de ton oncle" ?*

L'équation est parfois posée entre concentrations ethniques et « communautarisme », avec son corollaire, le défaut d'allégeance des individus envers la communauté nationale :

> *« Un quartier doit vivre harmonieusement avec une intégration autour des thèmes de la communauté nationale. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas. »*
>
> *« Si on sépare les Africains, ils seront bien obligés de converser en français. Ils sont Français de nationalité pour beaucoup, mais de cœur je ne sais pas… »*
>
> *« Si on parle de République une et indivisible, on voit que l'on fait aujourd'hui l'inverse et qu'il y a des phénomènes de rejets citoyens. Je suis issu de l'immigration algérienne de la première génération et je vois qu'on était beaucoup plus attachés aux valeurs républicaines. Nos petits enfants font aujourd'hui la guerre d'Algérie à notre place ! J'ai rêvé qu'on s'émanciperait de ça, qu'on s'identifierait à notre pays, mais non, ce n'est pas le cas à cause des concentrations. »*
>
> *« Ce n'est pas un problème de primo-arrivants. Il y a des étrangers primo-arrivants qui sont plus Français que des Français d'origine étrangère ! Ce n'est pas une*

---

191 T. Kirszbaum (2007), Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes, PUCA.

question d'ancienneté, c'est un choix personnel qu'on fait ou qu'on ne fait pas de conformer ses actes à la réalité de la France plutôt que de les conformer, dans le pire des cas, en opposition à notre pays. La reprise en main de la population par la communauté et le pays d'origine, ainsi que l'encadrement par certains fondamentalistes créent un obstacle. Les jeunes filles ont toutes mis le voile. Il y a un problème de société. Quel est le moment où les familles se comportent par elles-mêmes et le moment, parce qu'elles sont assez nombreuses, où elles se comportent en fonction d'un principe de solidarité réciproque et dérogent aux règles ? C'est la question des seuils qui détermine la bascule de l'individuel au collectif. »

Pour certains, les regroupement ethniques ne portent pas seulement atteinte à la cohésion nationale, mais sont également préjudiciables aux individus concernés, les regroupements étant perçus comme un handicap dans les processus d'intégration :

« S'il n'y a pas de mixité sociale, il n'y a pas d'intégration. Si on met dix familles sénégalaises ou ivoiriennes dans un immeuble ou une cage d'escaliers, ça ne donne pas envie d'apprendre à parler le Français et de s'intégrer. Le fait de disperser des gens en situation sociale difficile pour qu'ils côtoient d'autres gens qui ne sont pas en difficulté ne peut que les aider à s'intégrer. »

Selon certains élus, les regroupements peuvent avoir des effets positifs… mais forcément ailleurs que sur leur territoire :

« En Afrique, le gamin est porté par sa communauté et ça marche très bien. Arrivés en France, les règles ne sont pas les mêmes et on ne doit en aucun cas se défausser sur la communauté. Si personne ne réagit, les gens se reposent sur la cage d'escaliers. »

« Dans certains quartiers de Paris, les ghettos ethniques jouaient un rôle dans l'intégration. Ici ce n'est pas vrai : les ghettos perdurent. »

« Avoir des quartiers d'accueil de l'immigration, je ne trouve pas cela normal. A l'échelle d'une ville comme Paris, c'est normal qu'on ait laissé se faire des quartiers chinois ou juifs. Cela existe dans toutes les villes du monde et ne me choque pas. Mais à l'échelle d'une commune comme la nôtre où l'on concentre des difficultés, on ne peut pas accepter d'avoir des quartiers pauvres, noirs ou maghrébins. »

Très minoritaires (7) sont les élus à rejeter cette lecture au profit d'une analyse strictement socio-économique :

« Je ne pense pas à la dimension ethnique de la mixité. »

« La mixité sociale, c'est la diversité des CSP. La dimension ethnique n'a rien à voir. »

Enfin, un dernier groupe d'élus apparaît plus mitigé (14), hésitant entre une analyse qui accorde la primauté aux critères socio-économiques ou aux critères ethno-raciaux ou culturels de la mixité, pour faire finalement prévaloir l'une ou l'autre des deux dimensions :

« Je suis pour que dans une même cage d'escaliers ou dans le même immeuble, on retrouve différentes CSP et origines. Mais est-ce si grave s'il n'y a pas de Blancs ? La présence de Français de souche européenne n'est pas une condition de la mixité. »

« Pour moi la mixité sociale c'est le mélange des groupes socio-économiques et des ethnies. Il faut tout mélanger sinon on se retrouve dans une situation à l'anglaise. Mais je n'attache pas d'importance à la couleur de peau. Et s'il y a concentration de minorités autant qu'il y ait des riches. Si tous les élèves deviennent médecins ou professeurs, c'est gagné ! »

« Le fait d'être le seul Blanc de mon immeuble me contrarie. Mais ce n'est pas un problème de couleur, c'est un problème de revenus. Si on n'avait que des familles de couleur noire dans la ville avec des hauts revenus, ça ne poserait pas de problème. Il y a un parcours naturel des populations d'origine étrangère. Ce qui est anormal, c'est la concentration sur même territoire de populations à faibles ressources. La question des banlieues, c'est d'abord l'emploi. »

« Il y a diversité de population quand on a des milieux sociaux différents et, évidemment, des milieux culturels différents. Par exemple, les Antillais sont Français, mais leur culture est différente de celle des Bretons et ça n'a rien à voir avec la couleur de peau. Mais la question n'est pas la concentration des immigrés dans certains secteurs. J'ai quatre familles africaines dans mon escalier. Ce sont des gens qui travaillent. Il n'y a aucun problème. Le problème, c'est la misère, la désindustrialisation. Il y avait une concentration de Maghrébins depuis longtemps. Ça vivait très bien jusqu'à l'arrivée du chômage. Ce qui créé les problèmes, c'est la concentration de la misère : chacun essaie de s'en sortir avec les moyens du bord, les marchés parallèles, etc. »

« Je refuse de juger les gens sur leurs origines. Ce qui compte, c'est leur place dans l'appareil de production. Mais il n'est pas normal que des quartiers aient vocation à accueillir des immigrés. C'est un dysfonctionnement républicain. »

La position des élus de l'UMP apparaît très homogène et contraste avec les contradictions ou hésitations qui marquent les autres courants politiques. Par exemple entre ces deux élus UDF… :

« La mixité sociale c'est d'abord un critère socio-économique. Mais la question culturelle entre aussi en ligne de compte. »

« La mixité sociale, c'est la diversité des CSP. La dimension ethnique n'a rien à voir. »

… ces deux élus socialistes… :

« Bien sûr qu'il faut prendre en compte l'origine des gens. »

« Dans mon esprit, ce n'est en aucun cas lié aux origines culturelles. »

…ou ces deux élus communistes :

« L'ethnicité ne devrait pas entrer en ligne de compte, mais on se rend compte que c'est un paramètre inévitable de nos réflexions car on en arrive à ce type de concentrations, voire de ghettos au niveau des cages d'escaliers, même s'il s'agit de Français la plupart du temps. »

« Ce n'est pas un problème ethnique. »

Les élus communistes paraissent en fait les plus hésitants, oscillant entre une lecture ethnicisante et une lecture classiste, plus conforme à l'idéologie traditionnelle de leur parti. De façon presque systématique, nos interlocuteurs commencent par admettre la dimension ethno-raciale de la question, mais finissent par la réduire « en dernière instance » à sa dimension socio-économique :

« La mixité sociale est d'abord économique. Ce n'est pas pour des raisons ethniques qu'on retrouve cette population dans certains quartiers mais parce qu'ils sont pauvres. (...) La municipalité est en échec par rapport au commerce ethnique. Ce n'est pas une bonne chose pour la mixité. »

« Des quartiers ethnicisés avec des différences sociales, ce ne serait pas la mixité. (...) On peut avoir des critères d'origines, mais la dimension socio-économique prime sur la notion de race. »

Conséquemment, les élus de l'UMP se singularisent par une adhésion unanime à la stratégie de mixité exogène avec la visée explicite de changer la population de certains quartiers par une action volontariste. Les autres courants politiques sont éclatés entre positions diverses et parfois contradictoires, par exemple entre ces deux élus socialistes… :

> *« La mixité sociale est une référence importante pour nous. Je ne serais pas choquée que dans un bâtiment HLM, on ait un cadre supérieur à côté d'un Rmiste. »*
>
> *« Je ne me réfère jamais à la mixité sociale. D'autant moins que je suis élu d'une ville où ça ne peut avoir qu'un sens, celui du rééquilibrage social au bénéfice de gens plus riches et éventuellement le départ de pauvres. »*

…ou ces deux élus communistes :

> *« La mixité sociale est importante pour mon parti. »*
>
> *« Je ne crois pas à la mixité par l'extérieur en changeant la population. Il faut stabiliser la population. Je diverge avec la direction du PCF qui ne se réfère plus à la classe ouvrière. »*

Argenteuil

A Argenteuil, les élus UMP sont unanimes à considérer les origines ethniques comme une dimension essentielle de la mixité sociale, au-delà même de la distinction juridique entre Français et étrangers, à l'instar de cet élu :

> *« Pour la mixité sociologique, il y a des critères objectifs dont on est obligé de tenir compte : les revenus en premier lieu, le niveau d'instruction, les revenus tirés des prestations sociales, l'âge et les cultures au sens large car la nationalité n'est pas pertinente du fait des naturalisations. »*

Ils sont rejoints par un élu PS et un élu PCF :

> *« Bien sûr qu'il faut prendre en compte l'origine des gens. Tout ça renvoie à une problématique fondamentale de la société française : la question de l'identité. » (PS)*
>
> *« Il faut casser les concentrations ethniques au sein des concentrations ethniques. A l'intérieur de la concentration, on a les Algériens avec les Algériens, les Africains avec les Africains. On en arrive à ce type de concentrations, voire de ghettos au niveau des cages d'escaliers. » (PCF)*

Les deux autres élus de gauche de notre échantillon sont partagés entre une lecture socio-économique et ethno-raciale ou culturelle de la question des regroupements résidentiels :

> *« Dans l'absolu, un pays a la richesse de ses immigrations. Dans une banlieue comme la nôtre la richesse est liée à l'accueil de l'immigration : les Italiens, puis les Portugais, puis les Maghrébins, etc. Aujourd'hui le problème est qu'il y a un lien entre l'immigration et les difficultés sociales de certains ensembles ghettoïsés. Quand il y avait eu une immigration de semblables, européenne, les modes de vie étaient semblables. Les gens se sont intégrés même s'ils recherchaient leurs racines. Aujourd'hui, la population d'Afrique a un mode de vie différent. Quand un immeuble se transforme en immeuble africain, la stigmatisation est irréversible et l'immeuble est condamné. Quand un marché se transforme en marché de Bamako, ce n'est plus possible pour celui qui vient du Périgord. Ils ont beaucoup d'enfants qui sont bruyants. » (PS)*

« La mixité sociale recouvre une dimension purement socio-économique. Ce n'est pas pour des raisons ethniques qu'on retrouve cette population dans certains quartiers, mais parce qu'ils sont pauvres. Mais il n'est pas normal que certains quartiers soient plus ethnicisés que d'autres. Il n'y a plus de charcutier en centre-ville. Tous les Français vont à la même boucherie et les autres fréquentent les boucheries halal. Ça pose le problème du vivre ensemble. Je suis né à Argenteuil. Le marché sentait le couscous et le saucisson, c'était formidable ! Je regrette que ça ait disparu. » (PCF)

Clichy-sous-Bois/Montfermeil

A Clichy-sous-Bois et Montfermeil, l'ensemble des élus UMP sont là aussi sur la même longueur d'onde. A Montfermeil, le discours de l'UMP affirme de façon radicale la prépondérance des enjeux « culturels » sur les enjeux socio-économiques :

« Il y a de plus en plus de filles voilées car il y a une avancée de l'Islam. Le problème est complètement culturel. »

« Les problèmes sociaux, urbains, et économiques ne sont pas des causes, mais des conséquences des problèmes culturels. Que les gens soient smicards ou non n'est pas la question. Si la mixité se mesure à l'échelle des revenus, on va au devant de désillusions. J'ai plus de tchadors et de bourqas dans le pavillonnaire qu'aux Bosquets ! Ce que je demande, c'est le respect de nos us et coutumes. »

Sur l'objectif du retour des « Français de souche » dans le quartier des Bosquets, qui ne fait pas de doute pour la majorité droite, l'opposition de gauche n'affiche pas de position homogène :

« Pour que les gens des Bosquets se sentent mieux dans leurs pompes, il faut des Français de souche. » (div. g.)

« Je suis pour que dans une même cage d'escaliers ou dans le même immeuble, on retrouve différentes CSP et origines. Mais est-ce si grave s'il n'y a pas de Blancs ? La présence de Français de souche européenne n'est pas une condition de la mixité. » (PCF)

Le même clivage traverse la majorité socialiste de Clichy-sous-Bois, comme en témoignent deux citations d'élus interrogés qui s'accordent sur les difficultés d'intégration des primo-arrivants, mais qui sont en total désaccord sur l'acception socio-économique ou ethno-raciale qu'il conviendrait de donner à la mixité :

« La mixité socio-économique fonctionne ici. Je ne parle de mixité à Clichy-sous-Bois que sous l'angle ethnique. Il n'y a plus rien à part le centre Leclerc. Je suis intervenu là-dessus au conseil municipal. Il restait un charcutier traditionnel qui est parti et qui a été racheté par la boucherie hallal pour ouvrir un centre téléphonique. Une de mes voisines a été acheter du jambon et le boucher lui a dit : "madame, il faut s'intégrer !" Donc la mixité ethnique, c'est foutu à Clichy. La population d'origine française est très minoritaire. Les personnes d'origine étrangère représentent au moins 70% de la population. La dimension ethnique est un facteur aggravant pour ceux qui sont arrivés récemment. On a de vrais problèmes. Chaque fois qu'arrive une nouvelle vague d'immigration, il y a des problèmes d'intégration. Par exemple, avec les Turcs chaldéens qui sont des pèquenots. Ils font du feu par terre et infériorisent les femmes. Mais ils ont presque tous quitté la ville et acheté des pavillons à Sarcelles. Le problème du moment, ce sont les Blacks. Leur intégration est difficile. Ils ont beaucoup d'enfants, des appartements inadaptés, pas de notion de la vie en commun. On a toutes les origines dans les tours. Mais dès qu'un Black d'Afrique noire arrive, c'est la catastrophe, les autres s'en vont. »

> *« Dans mon esprit, ce n'est en aucun cas lié aux origines culturelles, mais à des critères socio-économiques, en tous cas pour Clichy-sous-Bois. On est dans une ville ethnicisée avec une diversité de statut socio-économiques. Savoir de quel origine ils sont n'a pas d'importance à partir du moment où il n'y a plus l'idée de retour au pays. Ils participent complètement à la réussite de la ville. Le grand problème de Clichy-sous-Bois c'est la pauvreté. Il y a aussi un problème d'intégration lié à des gens qui viennent de l'étranger, mais le problème central, c'est l'argent et tout ce que ça entraîne. Les difficultés financières des familles font que la solidarité communautaire se renforce et qu'on s'éloigne de la normalité dans le fonctionnement de certains immeubles. Dans cette mesure seulement, la question des origines peut se poser. »*

Ce dernier élu a conscience de tenir une position qui n'emporte pas l'adhésion de tous les élus de la gauche clichoise. Il analyse cette divergence de vue dans les termes d'une querelle entre les « anciens » et les « modernes » :

> *« Il y a chez certains anciens élus PS et PC le fantasme de revenir à la ville telle qu'elle a été. Ils ne rejettent pas les immigrés, mais la revalorisation de l'image de la ville passe à leurs yeux par le retour des classes moyennes et des Français de souche. Ces élus habitent les pavillons et disent ce qu'ils entendent de leurs voisins. Les gens de ma génération ont des gamins à l'école et voient les réalités. »*

Une analyse confirmée par un technicien municipal qui cite une anecdote que tous les acteurs locaux ont en tête, celle de la présentation aux élus municipaux des photos réalisées dans le cadre de l'opération « Clichy sans cliché » :

> *« Certains élus ont une appréciation crispée de la mixité qu'ils analysent encore comme un subtil équilibre entre des couleurs de peau différentes. Il ne faut pas oublier les Blancs, disent-ils. Il y a eu un débat révélateur un an après les émeutes de 2005 avec l'opération "Clichy sans cliché" conduite par douze photographes. Quand les premières photos ont été présentées, certains élus socialistes sont montés au créneau en disant "Clichy ce n'est pas ça !" Le débat a été virulent. Le maire n'a pas cédé et a dit "Clichy c'est ça !" »*

L'un des deux élus socialistes interrogés faisait parti de ces élus indignés :

> *« A propos de "Clichy sans cliché", j'ai mis les pieds dans le plat. On ne voyait que des Blacks ! On voulait que leur travail soit représentatif, mais ils n'ont photographié que les copropriétés car dans le pavillonnaire, il n'y a rien à voir. J'avoue que je finis par être obsédé par les Blacks à cause de ce qui se passe dans ma copropriété. »*

<u>Créteil</u>

A l'inverse des autres villes, c'est l'élu de droite de Créteil qui défend une approche strictement socio-économique de la mixité :

> *« Le critère ethnique ne permet pas de dire si un quartier est mixte. On peut très bien avoir diversité de statuts socio-économiques dans un quartier ethnique. »*

L'élu socialiste se situe, lui, dans la ligne républicaine anti-communautaire, même si l'enjeu ne lui paraît pas pertinent pour sa ville, d'autant que la demande sociale de mixité émanant des « petits Blancs » xénophobes ne lui semble pas centrale :

> *« Dans son sens premier, la mixité sociale c'est le mélange de niveaux sociaux. Mais je l'élargis aux migrants et aux origines étrangères. C'est le mélange des cultures. Pour*

autant, je ne connais pas de quartiers de Créteil où il n'y a plus de Blancs. Certains sont des propriétaires qui ne supportent pas d'être au même niveau social que des familles africaines qui achètent elles aussi. Ce sont des petits Blancs hargneux, mais ils ne sont pas dominants. »

Plus sensible au point de vue de ces « Français de souche » appartenant à la petite classe moyenne, l'élue communiste s'efforce de trouver un compromis entre la ligne de son parti, qui ne connaît que des problèmes socio-économiques, et la prise en compte de la dimension ethno-raciale de la mixité. Contrairement à son collègue socialiste, le danger de la ghettoïsation lui paraît beaucoup plus tangible à propos du quartier des Bleuets, le plus avancé pour l'heure par rapport à l'ANRU :

« On peut avoir des critères d'origines, mais la dimension socio-économique prime sur la notion de race. Pour autant, des quartiers ethnicisés avec des différences sociales, ce ne serait pas la mixité. Ce serait communautaire et j'ai très peur de l'esprit communautariste. Ici, aux Bleuets, on ne maîtrise pas les attributions qui dépendent de la SAGECO et de la ville de Paris qui nous envoient des populations difficiles. Si les gens sortaient de la pauvreté, les choses seraient plus faciles. Mais ce ne serait pas suffisant car il faut un mélange avec des Français de souche. »

Les Blagis

A Bagneux, les élus UMP de l'opposition sont tous d'accord pour changer radicalement la population du quartier des Blagis et fustigent la municipalité à direction communiste qui s'évertuerait, selon eux, à refuser la mixité sociale pour des considérations électorales :

« Malheureusement, la mixité sociale n'est pas appliquée ici. La majorité parle tout le temps de la mixité sociale mais elle ne l'applique jamais. La misère c'est son fond de commerce. Elle ne peut pas se permettre de la perdre. »

« Il faut démolir pour changer la population. La misère est le fond de commerce de la municipalité. Mais ceux qui vivent dans des quartiers de délinquance pourront finir par voter à droite. »

Une ligne de clivage apparaît en effet avec la majorité communiste. Un élu de ce parti le confirme :

« Il n'est pas nécessaire de faire venir des gens aisés, même si ça peut aider le commerce local. Le fond du problème c'est de changer la situation des gens. C'est là le débat de fond avec l'opposition qui prétend qu'on concentre la misère à Bagneux. »

Plusieurs acteurs locaux pointent cependant la tension qui traverse la municipalité communiste de Bagneux entre le besoin d'attirer une population nouvelle et le risque, pour elle, de perdre sa base électorale :

« L'Opération de renouvellement urbain va attirer de nouvelles populations, mais le risque existe pour le PC de perdre la mairie car on n'entendra plus parler de quartiers de la politique de la ville dans 10 ou 15 ans. » (technicien de la politique de la ville)

« Les villes communistes subissent de plein fouet les conséquences de la société post-industrielle. Elles doivent rester dans la course et accueillir des entreprises et de nouvelles populations, moins ouvrières. Dans ce contexte, les communistes veulent maintenir les populations étrangères qui sont les prolétaires modernes. Mais ces populations coûtent plus d'argent. Il leur faut donc attirer du monde sans perdre leur base sociologique. Cela créé des incertitudes électorales. Bagneux est susceptible de basculer à droite. » (représentant de l'État)

> *« Je pense que la municipalité de Bagneux n'est pas très dogmatique sur le sujet, même si le quartier ne votera pas forcément à terme de la même façon. Encore que les habitants peuvent être reconnaissant envers la ville d'avoir pris en charge ce chantier. Mais paradoxalement, les habitants des autres quartiers vont peut-être voter davantage à droite, car ils jugeront qu'on en aura trop fait pour ce quartier, alors que c'est aux Blagis qu'arrivera une nouvelle population. C'est ce qui s'est passé à Villeneuve-la-Garenne avec la rénovation du quartier de la Caravelle. » (technicien du logement)*

Les socialistes, eux, se montrent plus franchement ouverts à l'arrivée de populations extérieures, tel cet élu :

> *« Avec l'ORU, on veut que les gens qui viennent aient des origines différentes et que les catégories sociales se mélangent »*

Un ancien élu socialiste explique comment la mixité sociale peut conforter son parti, au détriment de son allié communiste :

> *« Un rééquilibrage se fait aujourd'hui en faveur des socialistes. Bagneux change. Beaucoup de gens entrent dans la commune et la mentalité prolétarienne du passé disparaît. Mais le PCF ici reste prolétarien. On peut conserver une structure de gauche tout en faisant de la mixité avec d'autres gens de classes sociales modeste et moyenne qui pourront continuer à voter à gauche. Le PS veut faire une commune plus attrayante. Ce qui a été fait à Clamart ou Fontenay-aux-Roses, c'est notre idéal pour Bagneux. »*

Les élus UMP de Bagneux et Fontenay-aux-Roses sont rejoints sur ce point par des élus socialistes de ces deux villes ; l'élu communiste de Bagneux préfère, quant à lui, lier en « dernière instance » les dimensions socio-économiques et de l'ethnicité, comme beaucoup de ses collègues d'autres villes. Tous les autres élus, UDF, socialistes et Verts ont tendance à minimiser cet enjeu, notamment à Sceaux et Bourg-la-Reine où son acuité leur paraît très limitée :

> *« Il y a beaucoup de nationalités à Sceaux, mais plutôt européennes et asiatiques. Il y a peu d'Africains et de Maghrébins. On n'a pas de zones de concentration, même aux Blagis. Quelques familles posent problème, mais ce sont aussi bien des Musulmans que des Européens. (UDF Sceaux)*
>
> *« La population des Blagis de Sceaux est surtout composée de Français de souche, même si on note une petite évolution. » (PS Sceaux)*
>
> *« Les minorités visibles sont la zone HLM des Bas Coquarts où les personnes âgées se plaignent d'être dérangées par les Noirs et les Maghrébins. Elles admettent moins bien la mixité des origines. C'est le seul endroit où le vote FN ressort. Je réponds à ces gens qu'on est tous égaux et que l'intégration et l'assimilation marchent si ces gens travaillent. Il y a aussi des minorités visibles dans le privé, mais de façon diffuse. » (UDF Bourg-la-Reine)*
>
> *« L'ethnicisation n'est pas flagrante. » (MRC Bourg-la-Reine)*

Aubervilliers

Tous les élus d'Aubervilliers déclarent être confrontés à une demande sociale d'exclusion des immigrés :

> *« On entend un discours pour dire qu'il y a trop de Noirs. » (PCF)*
>
> *« Il y a des Blancs ici, mais ils se sentent minoritaires. Ils en ont marre. » (PS)*
>
> *« Des gens se plaignent qu'on ne trouve plus de boucher français. » (Vert)*
>
> *« Les habitants ont l'impression qu'on n'est plus dans la mixité. Même des gens d'Afrique du Nord et d'Europe de l'Est disent qu'il vont voter FN. Ce sont les Maghrébins qui sont le plus stigmatisés, surtout depuis le 11 septembre. Les Noirs ne sont pas perçus comme Musulmans. Mais la tradition en Afrique, c'est de vivre dehors, donc on les voit plus. » (UDF)*

Mais ils n'en tirent pas les mêmes conclusions quant à l'objectif de mixité. Seul l'élu de droite prône de façon explicite un rééquilibrage ethnique de sa ville :

> *« Il y a encore 50% de Blancs dans la ville. Mais c'est un déséquilibre. Pour atteindre l'équilibre, il faut prendre la population française comme référence, c'est-à-dire 85% d'autochtones. Idem pour les religions. »*

Les élus communistes et Verts sont tiraillés. D'un côté, ils se montrent réticents à envisager la question de la mixité sous cet angle et, de l'autre, ils ne cachent pas que cette dimension est bien présente dans leur esprit. Par exemple ces deux élus communistes… :

> *« La mixité sociale, c'est le vivre ensemble, l'équilibre sociologique des ensembles immobiliers en termes de revenus et de composition familiale. C'est une nécessité incontournable si l'on veut un bon fonctionnement du patrimoine. Quand on a des grandes familles africaines concentrées dans une même cage d'escaliers, ça ne contribue pas au vivre ensemble. Mais il faut arrêter de penser cette question en termes ethniques. »*
>
> *« Aujourd'hui, à cause de la crise du logement, on reloge toujours plus de pauvres, et on fait des ghettos de pauvres, quand ce ne sont pas des ghettos ethniques car la pauvreté concerne toujours la dernière vague d'immigration. »*

…ou ces deux élus Verts :

> *« Si les gens sont bien socialement, peu importe qu'ils soient Blacks, Blancs ou Beurs. »*
>
> *« On parle de mixité sociale, y compris entre nous. La mixité sociale c'est celle des ressources et des origines. Pour moi, c'est l'aspect financier qui prime, même si je suis contre la communautarisation. J'ai été choquée par ce que j'ai vu au Canada. A Bruxelles aussi, j'ai vu plein d'enseignes arabes. Ici, on n'a que des enseignes chinoises. Et si c'était comme là-bas, comment est-ce que je réagirais ? Pourquoi est-ce que ça ne me gêne pas quand ce sont des Chinois ? »*

Les deux élus socialistes interrogés sont en revanche sur la même longueur d'onde pour juger secondaire la dimension ethno-raciale de la mixité sociale :

> *« Ici, la mixité sociale est parfois réclamée par les électeurs, mais pas pour faire venir des riches, plutôt pour chasser les immigrés. Dans tous les cas de figure, c'est dangereux. »*

> *« Drainer une nouvelle population ne veut pas dire qu'elle soit toute blanche. Sous prétexte qu'un cadre est Africain, va-t-on lui refuser un logement ? Il y a beaucoup de cadres moyens ethniques dans ma société. Pourquoi ne peut-on pas faire la même chose dans la ville ? »*

La rénovation urbaine comme instrument de transformation de la composition ethnique des quartiers

Argenteuil

Tous les acteurs du PRU, élus comme techniciens, sont unanimes sur un point : la mixité sociale est aussi, sinon davantage, celle des groupes ethno-raciaux que des groupes socio-économique. Et sur ce point jamais réellement discuté dans un cadre collectif, les commissions d'attribution de logements sociaux ont les coudées franches pour trier et sélectionner en vertu de ce critère, de façon plus ou moins assumée au cours de l'entretien :

> *« Dans ma vision personnelle, bien sûr qu'il faut intégrer la donnée des origines à côté des CSP. Quand on a le même type de locataires dans une résidence, ça ne vit pas très bien. Oui, bien sûr qu'on le prend en compte. Il n'y a pas de sélection sur le critère des origines dans les commissions d'attribution. Il y a tellement de demandes qu'on ne sélectionne pas sur ce critère. Mais sans doute regarde-t-on le nom... » (bailleur)*

> *« On a toujours essayé de travailler sur les attributions par cage d'escaliers et par résidence. On regarde le nom des gens dans les commissions d'attribution. Tout le monde doit pouvoir accéder au logement social, mais d'un autre côté, il faut éviter les ghettos. Je suis allergique au ghetto car ça ne marche pas. Il n'y a pas beaucoup de ghettos à Argenteuil par rapport à d'autres villes comme Aulnay où c'est affreux avec une tour d'Antillais, une autre d'Asiatiques… On n'a pas ce phénomène ici. Mais on fait très attention à la composition familiale. C'est le critère le plus important. J'éviterai donc de mettre quelqu'un des DOM-TOM, même sans enfants, dans une cage d'escaliers où il n'y a que des Noirs. Malheureusement, on est souvent pris dans l'urgence. Et on choisit rarement ceux qu'on loge. On ne passe pas du jour au lendemain de l'immigré ou du Martiniquais de base au cadre supérieur. » (bailleur)*

A propos des relogements consécutifs aux démolitions, la convention ANRU a posé le principe du « *relogement sur le quartier les familles qui le souhaitent* », un « *souhait majoritaire d'après les premières enquêtes sociales* ». Mais il y a un écart entre la lettre du projet et son esprit, comme le précise un représentant de l'État :

> *« L'objectif de l'ANRU est de desserrer les quartiers avec l'idée de ne pas reconstruire sur place. En aucun cas il ne s'agit de reloger la population au même endroit. »*

Une stratégie confirmée par le maire d'Argenteuil dans des propos rapportés par le Parisien :

> *« Cela ne sert à rien de démolir pour démolir. Au fil des ans, on a concentré des populations difficiles sur ce quartier. Il s'agit de mieux les répartir sur Argenteuil. »*[192]

---

[192] Le Parisien du 09/05/2005.

L'un des bailleurs présents sur le site, Val d'Oise Habitat, a utilisé la même argumentation à propos de la tour Broca, démolie le 22 août 2007 :

> *« Tout le monde ne sera pas relogé ici. L'objectif est aussi de mixer les populations »*[193].

Un tri sera opéré entre habitants puisque le maire assure « *qu'il y aura une prime aux bons locataires* »[194] pour être relogés sur place. Un représentant de Val d'Oise Habitat nous précise que la moitié seulement des locataires peuvent prétendre au relogement dans les nouvelles constructions :

> *« On reloge 50% des locataires des logements démolis dans les nouvelles constructions. Les autres peuvent être sur le patrimoine existant du quartier s'ils le souhaitent. On a aussi un partenariat inter-bailleurs pour ceux qui veulent aller en centre-ville. »*

La municipalité table en fait sur des taux de rotation élevés qui devraient rendre possible le relogement sur place de ceux qui le souhaitent, comme l'explique cet élu :

> *« Même s'il y aura moins de logements sociaux dans le quartier, le projet ANRU permettra d'y faire rester ceux qui le veulent. Par exemple, à Joliot Curie, le taux de rotation est très fort, de près de 10%. Si le projet ANRU est accepté, il y aura assez de place pour le relogement de ceux qui le veulent, entre le logement social qu'on reconstruira sur place et le fait que des personnes ne veulent pas rester. »*

Mais la réalité des taux de rotation semble en deçà des espoirs de la mairie. A propos de la Tour Broca, le chef du projet ANRU pour Val d'Oise Habitat reconnaissait qu'il ne sera pas possible de satisfaire toutes les demandes pour rester dans le quartier :

> *« C'est une vraie difficulté. Beaucoup veulent rester sur le site mais nous avons très peu de rotation. On ne pourra pas répondre à toutes les demandes, mais nous ferons le maximum pour concilier les intérêts réciproques. »*[195]

Pour organiser la dispersion résidentielle des habitants, la ville promet de reconstruire dans d'autres quartiers d'Argenteuil les logements sociaux non reconstruits *in situ*, comme le précise le maire dans un autre journal local :

> *« A l'ouest de la ville, un autre quartier est en cours de renouvellement, cette fois sans financements de la municipalité. Des logements sociaux y seront construits pour compenser les 740 démolitions des secteurs ANRU. Nous rééquilibrons la ville en diluant le logement social dans les différents quartiers de manière à éviter les phénomènes de rejet »*[196]

Afin de faciliter le relogement des habitants du Val d'Argent, le maire a imposé 20% de logement social dans toutes les opérations immobilières réalisées en dehors du périmètre du PRU. Il s'agit là d'une inflexion par rapport aux intentions initiales de la municipalité qui étaient de diminuer le taux

---

193 Idem.

194 Idem.

195 Idem.

196 ICF Informations, 55, juin 2006.

global de 37% de logements sociaux sur l'ensemble de la commune en renvoyant les reconstructions à une échéance incertaine. Mais cette stratégie s'est rapidement heurtée à un obstacle de taille : le souhait d'une grande majorité des habitants de rester dans leur quartier (autour de 80% selon nos interlocuteurs) et *a minima* dans la ville d'Argenteuil (autour de 90%). Face à cette réalité et afin de ne pas compromettre le calendrier des démolitions, la municipalité a décidé d'accélérer les reconstructions de logements sociaux. Un représentant de l'État relate cette évolution :

> *« La municipalité s'était dit que moins l'on reconstruirait de logements sociaux neufs et plus les gens se barreraient de la commune. La volonté initiale était de diminuer le pourcentage de logements sociaux, mais cette volonté est très émoussée aujourd'hui. Les élus ont vu que ça ne se passait pas comme ça et ils ont décidé d'accélérer les reconstructions. L'épée de Damoclès financière, c'est le respect du calendrier du projet. Pour le faire avancer, il faut reloger et pour reloger, il faut respecter le choix des gens. On peut évidemment expulser après trois propositions de relogement, mais ça prend beaucoup de temps. Tout le monde à intérêt à ce que les relogements se fassent à l'amiable. La municipalité voulait disperser mais elle s'est rendue compte de la réalité : les gens ne veulent pas bouger. Les dogmatismes se détruisent d'eux-mêmes. Mais on reste en dessous des règles de l'ANRU car on reconstruit moins de 50% des logements sociaux détruits sur le site. »*

Clichy-sous-Bois/Montfermeil

La municipalité de Montfermeil compte en particulier sur le bailleur I3F pour filtrer, parmi les occupants actuels des logements voués à la destruction, ceux qui pourront être relogés sur le site. Un technicien relate les motivations du recours à I3F comme acteur de premier plan du Projet de rénovation urbaine et les liens entre ce choix et la question des attributions de logements aux populations « immigrées » :

> *« A l'époque où le PCF dirigeait Montfermeil, la ville a sollicité l'ODHLM pour racheter des copropriétés. Quand la ville a basculé a droite, en 1983, l'Office départemental a arrêté de racheter des copropriétés. Un cordon sanitaire a été installé par le Conseil général autour de cette ville passée en réalité à l'extrême droite, et l'ODHLM n'a eu aucun scrupule à attribuer des logements à des locataires dont ne voulaient pas les communes PCF du département. La municipalité et l'État se sont alors tournés vers le PACT ARIM 93, géré par la gauche, mais qui a accepté par opportunisme. Il a été demandé au PACT ARIM 93 de racheter la résidence des Perriers, située en dehors des Bosquets, pour éviter qu'elle tombe entre les mains de l'ODHLM. Le maire de Montfermeil est persuadé que l'Office a plombé la ville. La résidence des Perriers a donc été revendue à I3F. Totalement absent du site, I3F a été sollicité dans le cadre du PRU pour "sauver" les Bosquets. I3F appartient au MEDEF,* via *SOLINDI. Son président est un ancien de l'OPAC de Paris qui doit sa nomination à Borloo. D'où son rôle central dans le PRU. I3F se comporte en seigneur sur le site, en accord avec la ville de Montfermeil qui contrôle tous ses dossiers de relogement. Le maire ne veut pas de "mauvaises familles" et I3F fait un tri entre les familles présentées. De sorte que de nombreux dossiers sont bloqués alors qu'ils devraient être traités en priorité pour pouvoir procéder aux démolitions. »*

Un représentant d'I3F s'accommode en effet sans rechigner des blocages qui peuvent résulter des freins opposés par la mairie à certains relogements :

> *« Le maire a totalement confiance dans I3F pour faire venir de nouvelles populations. On est là pour réussir le relogement et on ne veut pas contredire le maire. C'est là où entre en jeu notre engagement dans la durée. On est là pour vingt ans. Je suis d'accord avec le maire pour attendre et voir ce qui se passe. Si on ne fait que démolir et reconstruire, ça ne règle pas le problème. »*

De son côté, le maire de Montfermeil met en avant sa confiance dans I3F pour veiller à la qualité des attributions :

> *« J'ai confiance dans I3F pour faire du beau sans qu'on voit que c'est du logement social, mais aussi pour attribuer en respectant un équilibre socio-économique et culturel au niveau de la cage d'escaliers et en sachant gérer, c'est-à-dire être l'assistante sociale avec ceux qui sont de bonne foi et l'huissier avec ceux qui sont de mauvaise foi. Avec I3F, je n'ai pas peur non plus quand je fais 20% de logements sociaux dans la ZAC du centre-ville. »*

Le maire demande aux bailleurs de faire preuve d'une vigilance particulière sur les décohabitations. A ses yeux, le PRU ne saurait en aucun ouvrir un droit au relogement au profit de ceux qui désirent décohabiter :

> *« Ce n'est pas au PRU d'être créateur de droits supplémentaires. Quand les grands enfants veulent être autonomes, ils tombent dans le droit commun s'ils veulent décohabiter. Ce serait une injustice par rapport aux autres quartiers. »*

Comme le précise un technicien municipal, c'est bien le départ hors du site des décohabitants qui est voulu, même s'il ne s'annonce pas très aisé :

> *« Le relogement sur place est souhaité par la majorité des gens. Mais il est dommage qu'ils aient un univers aussi réduit. Les femmes ne connaissent que leur marché et leur appartement. Des gens m'ont dit qu'ils voulaient être relogés avec les mêmes voisins. La logique du ghetto est entrée dans leur tête. On ne va pas pouvoir rebattre les cartes si facilement. »*

Le volontarisme du maire en matière de recomposition sociologique des Bosquets ne s'arrête pas au filtrage serré des relogements internes à la cité des Bosquets. Au nom de la « préservation des équilibres », il a fait inscrire dans la Charte de relogement, signée avec l'État, l'interdiction de reloger des habitants des Bosquets, quels qu'ils soient, dans le reste de sa ville :

> *« Il n'y aura pas de relogement à Montfermeil en dehors des Bosquets, c'est niet ! Dans le centre-ville de Montfermeil, il y a une résidence sociale et la rue Henri Barbusse qui nécessitent déjà des interventions de la politique de la ville. Si on fait une OPAH en centre-ville, ce n'est pas pour y remettre des difficultés ! On ne va pas venir surcharger une situation déjà très difficile à cause de l'ODHLM qui nous envoie tous les cas sociaux. I3F a racheté la résidence des Perriers. Je leur ai imposé de refuser les vases communicants. »*

Un technicien municipal abonde en ce sens, affirmant que le centre-ville est l'endroit le plus dégradé de Montfermeil :

> *« Contrairement à ce qu'on croit, le centre-ville est le quartier le plus dégradé de la ville. C'est là où il y a des logements d'urgence à réaliser qui doivent servir à reloger les gens qui vivent dans l'habitat insalubre. Les Bosquets, on s'en occupe depuis longtemps. On dépense des millions depuis des années, alors que ce n'est que 3% du territoire et un tiers de la population. Il y a énormément de gens en difficulté financière éligibles au logement social dans le reste de la commune. Ils disent qu'ils sont toujours oubliés par rapport aux gens des Bosquets. »*

Pour ce technicien extérieur à la municipalité, la règle du non-relogement dans les autres quartiers de la ville interdit en pratique les parcours résidentiels ascendants que préconise pourtant l'ANRU :

> *« Le principe interdisant de faire des décohabitations sur Montfermeil est beaucoup trop rigide. Pour le maire, ces gens doivent partir ailleurs. C'est en contradiction avec les préconisations de l'ANRU qui veut favoriser les décohabitations et les parcours résidentiels ascendants. »*

Selon un bailleur, au-delà même de la question des relogements, c'est tout le PRU et ses avenants qui portent la marque d'une volonté d'étanchéisation des Bosquets, laquelle va à l'encontre de l'objectif de banalisation du site, pourtant central dans la doctrine de l'ANRU. En effet, même s'il est plus complexe à réaliser d'un point de vue technique, l'accent est désormais porté sur le traitement du cœur du quartier plutôt que ses franges, dont l'aménagement risquerait de traduire l'avancée du quartier dans la ville :

> *« A Montfermeil, les élus veulent clairement aménager une frontière entre les Bosquets et le reste de la ville. Le projet a été porté par l'urbaniste (décédé) Michel Ricard. Il évoquait une "théorie de la bascule" : comment transformer la frontière des Bosquets en une frontière plus poreuse, mais sans mélanger les catégories de population. Il s'agit de faire venir les gens dans un sens, mais pas dans l'autre, de faire de la mixité dans le quartier, mais pas dans la ville. C'est pourquoi on nous demande de ne pas faire venir de sauvageons dans le centre-ville. C'est aussi pourquoi le PRU a été réécrit récemment. On prévoyait initialement la banalisation du quartier grâce à la construction de pavillons en continuité avec le pavillonnaire limitrophe. Désormais, on affirme la différence du quartier. C'est l'objet de l'avenant n°4 qui va valider la construction seulement ultérieure d'îlots sur les franges, qui ne seront pas destinés au relogement des habitants des Bosquets mais à d'autres populations. C'est là où se jouera la mixité sociale. Le maire veut qu'on réalise d'abord le projet sur le cœur du quartier en traitant les copropriétés, et qu'on voit plus tard les franges selon la tournure des choses. Il veut des garanties que la mixité sociale ne se fasse pas dans l'autre sens. Mais c'est plus long d'un point de vue opérationnel d'intervenir sur la copropriété. Alors nous l'incitons à travailler d'abord sur les franges, car c'est plus facile techniquement. On le rassure en lui disant qu'il y aura toujours une frontière avec les Bosquets. »*

Une lecture du projet et de son évolution confirmée par un technicien du PRU… :

> *« Le maire veut accélérer le PRU sur le cœur des Bosquets pour éviter d'avoir à inaugurer des logements qui traduiraient l'avancée des Bosquets vers la ville. L'urbanisation des franges viendra seulement quand les Bosquets auront été nettoyés de ses éléments les plus négatifs. »*

…mais contestée par un représentant de l'État :

> *« Il est vrai que sur le lien entre les Bosquets et le reste de sa ville, le maire reste prudent. Il ne veut pas aller trop loin au risque de perdre la maîtrise de la situation. Mais tous ses actes vont dans le sens de l'urbanisation de la friche située entre le grand ensemble et le reste de la ville. Il recréé les conditions d'une mixité future. Ce n'est pas du tout un cordon sanitaire. »*

Pour d'autres acteurs locaux, la hantise du « débordement » des habitants des Bosquets sur le reste de la ville ne concerne pas seulement les franges du quartier. Ses habitants seraient aussi dissuadés de s'installer dans le tissu pavillonnaire de la ville, où qu'il se trouve :

> *« Il n'y a pas mal de gens de la cité qui veulent acheter un pavillon à Montfermeil, mais ils se sentent découragés par des histoires qu'ils entendent au sujet de la mairie qui fait barrage. Du coup, ils préfèrent acheter ailleurs. »*
>
> *« On fait tout pour dissuader les habitants des Bosquets de s'installer dans le pavillonnaire. Sous prétexte de lutter contre les marchands de sommeil, dès qu'il y a des personnes d'origine étrangère qui s'installent dans le pavillonnaire, le maire les interroge au moment de la promesse de vente sur leurs projets, leurs revenus, leur nombre d'enfants. C'est l'inquisition ! Idem pour les commerçants. C'est au point que les agences immobilières lui reprochent de casser leurs ventes ! »*

Les élus de Montfermeil nous livrent leur version :

> *« Je reçois individuellement les acquéreurs immobiliers. Cela permet de voir les difficultés avant la signature. On informe les gens des problèmes liés aux copropriétés. Je leur demande pourquoi ils choisissent Montfermeil, j'évalue les attentes de ces personnes. J'ai fait 60 préemptions et je n'ai jamais été retoqué. Certains veulent faire croire que ces acquéreurs étaient des familles à consonance étrangère. Ils croient ce qu'ils veulent ! » (maire)*
>
> *« Il y a des réussites individuelles dans le quartier. Certains acquièrent des pavillons, aux Coudreaux par exemple. On le regarde favorablement. La mixité sociale existe déjà dans le pavillonnaire. » (élue UMP)*

Les autres acteurs du PRU interprètent autrement la stratégie municipale. Pour eux, la finalité ne fait aucun doute, contraindre les habitants des Bosquets à se loger dans d'autres communes :

> *« Le maire de Montfermeil a une stratégie de découragement pour que les gens cherchent ailleurs. » (technicien du PRU)*

Pour réaliser la mixité résidentielle à l'échelle des Bosquets, tout le pari du PRU repose ainsi sur l'hypothèse -hasardeuse- que le nombre de ménages à reloger sera inférieur au nombre de logements créés. Le volet « Montfermeil » du PRU évoque avec précision la manière dont des familles moins nombreuses viendront remplacer celles, plus nombreuses, qui auront quitté le site :

> *« Les effets sur la démographie proviendront du fait que le nombre de ménages relogés sera moins important que le nombre de logements créés : le parc comporte actuellement des logements vides (en prévision des travaux, les logements quittés par les locataires n'ont pas été reloués) ; certains ménages habitant les immeubles démolis choisiront une offre de relogement située sur une autre commune. Les ménages arrivant sur le site combleront la diminution artificielle de la population due à l'organisation de la vacance des logements à démolir. On peut présager, au vu de la*

> *taille élevée des ménages résidents du quartier, une diminution globale de la taille moyenne des ménages due à l'arrivée de nouvelles familles. »*[197].

Cela n'est pas écrit dans les textes, mais l'objectif consiste aussi à favoriser -discrètement- l'arrivée de « Français de souche » :

> *« Eux-mêmes se plaignent de la concentration excessive. Ils disent qu'ils sont entre eux et qu'il n'y a plus de petits Français. » (maire)*

Un technicien municipal confirme cet objectif de retour à la normalité par le retour des Français de souche :

> *« Il faut que les Bosquets retrouvent un urbanisme normal. Il faut éviter que les populations soient toujours entre elles. Aujourd'hui, on est dans l'hyper-ghetto ! Les gens des Bosquets demandent pourquoi il n'y a plus de Blancs dans leur quartier, ils se demandent s'ils ont la peste ! Le premier objectif est le retour à la normalité par le retour des Français de souche. »*

A ce sujet, la mairie de Montfermeil peut compter sur le concours d'I3F, largement convaincu par la légitimité de cet objectif comme le précise un représentant de la société :

> *« Pour les nouveaux entrants, le maire de Montfermeil a dit en réunion partenariale qu'ils seront Blancs. Même si on ne peut pas refuser un logement pour ce motif qui n'est pas légal, on pourra quand même mettre certains dossiers au-dessus de la pile... C'est un sujet tabou, mais très important. Pour qu'un quartier soit mixte il ne doit pas y avoir de décalage avec l'image de la France. Il faut une photographie ethnique de la France. C'est une condition du vivre ensemble. Malheureusement, dans ces quartiers, il y a une sur-représentation de certaines populations, et donc des ghettos et du communautarisme. »*

Tous les acteurs du logement ne sont pas sur cette longueur d'onde, à commencer par l'Office départemental d'HLM qui déclare s'en tenir à une définition strictement socio-économique de la mixité :

> *« On ne se pose jamais la question des critères ethniques. La mixité est strictement sociale à mes yeux. La plupart des gens dont on parle sont Français. »*

Un autre bailleur impliqué dans le PRU, Orly-Parc, invoque les empêchements légaux comme une contrainte dont il est malaisé de s'affranchir :

> *« Même si je voulais accompagner une stratégie visant à faire venir des Blancs, je ne pourrais rien faire à partir de la gestion des dossiers. Il est très difficile de justifier que l'on ne veut pas tel ou tel candidat à cause de sa couleur de peau.. Donc, quand on attribue, on ne tient pas compte des origines au niveau de la cage d'escaliers. On doit tenir compte des critères socio-économiques et des aspects comportementaux comme la polygamie. »*

Le volontarisme du maire UMP de Montfermeil pour changer la composition sociale et ethnique des Bosquets grâce au PRU se trouve sérieusement émoussé côté Clichy-sous-Bois. Son maire socialiste manifeste à l'occasion son scepticisme : « *La mixité sociale ne se décrète pas, c'est une utopie,*

---

[197] Ville de Montfermeil (non daté), Projet de rénovation urbaine, op. cit.

personne n'y croit », déclarait-il lors d'un colloque organisé à Sarcelles après les émeutes de novembre 2005[198]. Cela n'a pas empêché la mairie de Clichy de solliciter elle aussi I3F, car les bailleurs ne se bousculaient pas pour venir travailler sur le site. Mais I3F comme l'AFTRP ont du mal à saisir les intentions du maire :

> *« Au fond, le but du jeu est de faire revenir des Français de souche. C'est très clair pour le maire de Montfermeil. C'est plus confus et fumeux à Clichy. Il faut décoder son discours. » (AFTRP)*
>
> *« Il est plus difficile de savoir ce que pense le maire de Clichy-sous-Bois. On sent plus de frilosité. Il assume mal sa position. L'objectif est le même, faire revenir des Blancs, mais comment peut-on tenir les mêmes engagements qu'à Montfermeil avec un affichage différent sur le relogement ? » (I3F)*

Le discours du maire de Clichy se distingue en effet de celui de son homologue de Montfermeil par une plus grande bienveillance envers les habitants qui souhaitent être relogés sur place, à l'exception des squatteurs (une centaine d'appartements en 2005). « *Le squatteur n'est pas et ne doit pas être prioritaire* », insistait-il dans la presse[199]. Pour le reste, la municipalité de Clichy se montre nettement moins intransigeante que celle de Montfermeil s'agissant du relogement sur place. Elle se sent obligée de prendre en considération ces cas-limites que sont les personnes hébergées non titulaires de baux, les locataires en dette de loyer, les sans-papiers, et même les squatteurs qui risquent de retarder les démolitions :

> *« Les élus ont fixé le principe selon lequel les occupants sans droit ni titre n'ont pas droit au relogement. Mais on analysera toutes les situations, contrairement à Montfermeil. Si on peut obtenir une régularisation auprès du préfet, on essaiera. » (technicien municipal)*
>
> *« Nous aussi nous avons nos contradictions. Je ne vois pas comment des familles qui n'ont pas payé leur loyer depuis dix ans seront relogées. On leur dit qu'elles ne seront pas prioritaires, mais pour péter une tour il faut bien les reloger ! » (élu de Clichy)*

A nouveau, se manifeste une divergence avec Montfermeil qui fait de la vacance volontaire et des relogements extérieurs la pierre angulaire de sa stratégie de mixité, tandis que la municipalité Clichy-sous-Bois manifeste beaucoup moins d'entrain :

> *« Le maire de Montfermeil dit qu'il va saisir toutes les opportunités pour reloger ailleurs. Clichy est moins offensif que Montfermeil sur les relogements extérieurs. » (technicien du PRU)*
>
> *« Le maire de Clichy affiche que tous les Clichois doivent avoir une offre de relogement sur le site, s'ils le désirent. Mais va-t-on avoir suffisamment de logements si on n'arrive pas à faire les relogements à l'extérieur ? Le maire de Clichy ne croit pas en la capacité collective, au volontarisme pour organiser la vacance. » (représentant de l'État)*

---

198 Propos rapportés par Le Parisien du 18/03/2006.

199 Le Parisien du 02/03/2005.

Les élus socialistes de Clichy sont tout aussi sceptique quant à une possible dispersion des habitants de la Forestière par le levier de la loi SRU :

> *« Faire des logements sociaux au Raincy, bien sûr, mais ça n'apportera pas grand chose à Clichy-sous-Bois. Le maire peut très bien négocier pour avoir des bailleurs qui lui trouvent des locataires qui ne l'emmerdent pas ! »*
>
> *« Livry-Gargan développe du logement social avec Orly-Parc, mais Orly-Parc ne leur refilera pas des gens de Clichy. »*

Comme l'hypothèse de la dispersion paraît peu crédible et que la municipalité s'est engagée, comme celle de Montfermeil, à réserver une partie des constructions nouvelles à des ménages extérieurs -dans une proportion légèrement moins élevée de 40%- tout en garantissant le relogement sur place des habitants qui le souhaitent, il ne reste qu'une solution : construire davantage de logements sociaux que prévu. Un technicien et un élu résument le dilemme en ces termes :

> *« Techniquement, on ne se donne pas les moyens de faire venir d'autres gens avec ce tout petit périmètre. Mathématiquement, on n'a pas assez de logements. Donc, soit on oblige les bailleurs et les villes alentours à accueillir des gens de Clichy, soit on construit davantage. » (élu)*
>
> *« Le problème dans lequel nous sommes est que la première phase dédiée au relogement doit créer des capacités d'accueil de ménages extérieurs. Le risque est de prendre sur la part d'accueil de ménages extérieurs pour finir les relogements et pouvoir démolir. On a un débat pour savoir s'il faut chercher des solutions extérieures au site. On se retourne vers le préfet. Il est d'accord, mais il doit aussi loger les SDF, les expulsés, etc. » (technicien du PRU)*

Le renoncement à l'objectif de mixité résidentielle dans les nouvelles constructions pointe à travers ces propos. Mais il place le maire de Clichy en position délicate vis-à-vis de ses partenaires, notamment l'ANRU et le bailleur I3F auxquels il a promis de pouvoir garder la main sur 40% des logements neufs :

> *« Le maire ne dit pas qu'il veut garder tout le monde mais seulement s'ils le souhaitent. Mais dans le débat concret, il s'oppose à l'ANRU et I3F car il sait très bien que ces communes ne le feront pas. Il ne veut pas que les gens soient à la rue. C'est la différence avec le maire de Montfermeil qui dit "tant pis, on trouvera une solution ailleurs". » (technicien municipal)*

Maintenant que le maire a promis aussi aux habitants de pouvoir rester sur le site, il lui faut donc renégocier la convention ANRU pour construire davantage :

> *« A mesure qu'on travaillait le projet, on a fait apparaître que la ville ne produisait pas assez de logements pour reloger tout le monde. Le maire a dit en réunion publique qu'il relogerait tout le monde. Mais il voit maintenant que c'est en contradiction avec ce qu'il a signé dans l'ANRU. L'arbitrage est de 60/40 à Clichy alors qu'il est de 50/50 à Montfermeil. L'option retenue à Clichy est un peu moins folle. Et dans les dernières discussions, on est d'ailleurs plutôt à 70/30 sur les premières opérations. Le maire essaie aujourd'hui d'infléchir le projet et demande aux bailleurs de construire davantage. L'avenant n°3 a ajouté de l'argent et prévoit beaucoup plus de constructions. Mais I3F freine des quatre fers face au maire de Clichy qui veut que l'on fasse autant de logements que nécessaire pour reloger les gens de la Forestière. » (technicien PRU)*

Le bailleur I3F tient en effet *mordicus* à la réservation de logements pour des ménages extérieurs et s'engage à reculons dans la construction de logements sociaux supplémentaires :

> *« On a dit qu'il était hors de question de reloger des gens de la Forestière sur les 40% de constructions neuves. On a tenu bon, même si on a cédé en prévoyant de construire 150 logements sociaux supplémentaires s'il y a encore des besoins en relogement. Si l'on ne fait que du logement social, on ne fera pas venir de ménages extérieurs. Il faut aussi de l'accession à la propriété. Pour une société privée comme la nôtre, on ne peut pas travailler pas sur des sites où il y a trop de logements sociaux car il n'y a pas de perspectives de développement. »*

Cette position n'est pas du goût des élus et techniciens municipaux pour qui la priorité est le relogement des habitants de la Forestière, voire des demandeurs de logement social de la ville. Ils s'interrogent de surcroît sur l'utilisation qu'I3F fera des fameux « 40% » de logements neufs réservés et redoutent que leur ville serve à accueillir les personnes relogées dans le cadre d'autres PRU, tel celui de Montfermeil… tout en concédant ne pas pouvoir se passer de ce bailleur comme partenaire :

> *« Nous, élus, n'avons aucune garantie sur la population qu'I3F va mettre ici. Et le risque existe qu'ils logent ailleurs les meilleures familles de Clichy et qu'ils nous fourguent des gens qui n'améliorent pas la mixité sociale. On redoute que le maire de Montfermeil nous envoie des gens des Bosquets* via *I3F ou d'autres. Ils risquent de se servir de Clichy comme d'un dépotoir. Si on avait les moyens, on pourrait envoyer balader I3F, mais on est toujours à faire l'aumône. On n'a pas d'autres partenaires. On est bien contents qu'ils soient venus. » (élu)*
>
> *« Les 40% restant doivent servir à la soi-disant mixité sociale car je ne sais pas trop ce que veut dire "populations nouvelles". Il y a une énorme ambiguïté. On ne voit pas clair dans le jeu d'I3F. De plus, quand on va se plonger dans les situations familiales, on va découvrir des besoins de décohabitation. Donc on va devoir reloger des gens de la Forestière sur les 40%. On proposera aussi des gens sur la liste des demandeurs de la ville. Pour nous, c'est ça les nouveaux entrants ! » (technicien municipal)*
>
> *« La position d'I3F est d'une hypocrisie totale car ils vont se servir des 40% de logements réservés à des ménages extérieurs pour reloger des gens qu'ils auront besoin de reloger dans d'autres PRU. Ils feront la mixité sociale ailleurs mais pas ici ! Or, il y a une demande très forte de promotion résidentielle ici. Beaucoup de jeunes peuvent habiter du PLI. Et on va être contraint de dealer avec d'autres car on n'aura pas assez de PLI pour eux ! (technicien municipal)*

Il est plus facile de construire avant de démolir à Clichy-sous-Bois qu'à Montfermeil. Mais les opportunités foncières se trouvent surtout en dehors du Plateau, dans le Bas Clichy, non concerné par le PRU. Pourtant, là aussi, des élus de la majorité de gauche opposent une résistance à la dissémination des habitants de la Forestière, comme l'explique un technicien municipal :

> *« L'urgence, aujourd'hui, c'est le Bas Clichy. Mais les élus ne nous suivent pas sur l'idée de construire des petits logements collectifs dans le tissu pavillonnaire, notamment pour faciliter les décohabitations. Ils veulent laisser faire le marché. On aurait pu être plus offensif. Mais les élus ne veulent pas crisper l'électorat du pavillonnaire à un an des élections. »*

Selon un bailleur, la mairie de Clichy aurait fini par s'aligner sur celle de Montfermeil concernant les relogements à effectuer en dehors de la Forestière, là aussi au nom de la mixité sociale, tout en faisant preuve d'un peu plus de souplesse :

> *« La Charte du relogement a été travaillée en comité technique avec les deux villes. Mais il y a eu une lecture en chambre privée. Lors de la négociation, le maire de Montfermeil a parlé de la frontière entre la ville et les Bosquets. Il a dit que les gens des Bosquets voulaient vivre repliés sur eux-mêmes sans aller ailleurs à Montfermeil. Nous avons soutenu au contraire l'idée de faire le maximum d'opérations sur la ville pour reloger les Bosquets. Mais les élus de Montfermeil ont dit non. Les élus de Clichy ont fini par dire la même chose : les relogements en dehors du Plateau doivent rester exceptionnels, car il faut préserver le Bas Clichy au nom de la mixité sociale. Mais la municipalité est moins raide. Elle étudie les dossiers au cas par cas. »*

La stratégie de mixité exogène ménage elle-même un certain flou quant au profil ethnique des populations que les élus et certains bailleurs souhaitent voir arriver sur leur territoire. Mais la question n'est jamais débattue de façon ouverte :

> *« L'origine ethnique des futurs résidents n'est pas absente de la pensée d'un certain nombre de partenaires. L'arrivée de Français de souche, ou de nouvelles communautés, sera un critère qualitatif d'appréciation de la réussite du projet. » (représentant de l'État)*
>
> *« Les élus ne parlent pas directement de faire venir des Français de souche. Mais je le comprends comme ça. » (technicien social)*
>
> *« Je perçois dans les réflexions des élus, dans les images qu'ils utilisent, que pour eux la mixité est ethnique. C'est ce que tout le monde a en tête dans les conversations. » (technicien PRU)*
>
> *« On ne parle jamais d'ethnicité ou alors par langage codé. » (technicien municipal)*

Même chez les élus de Montfermeil et chez I3F, les plus motivés sur cette question, celle-ci n'est pas évoquée de façon directe…. :

> *« Le maire de Montfermeil et I3F parlent de faire venir des salariés, des classes moyennes. Ils n'osent pas évoquer la couleur des gens. » (technicien PRU)*

Ce que regrettent les intéressés :

> *« Je fais référence à la mixité sociale comme tout le monde, mais c'est un terme de faux-cul ! On est bien obligé de l'utiliser car c'est le seul autorisé. » (maire)*
>
> *« La mixité sociale ne veut rien dire car on ne l'a pas définie. Le critère est économique, mais il y a beaucoup d'hypocrisie derrière ce concept. La mixité sociale, c'est faire en sorte d'avoir une diversité de populations dans les grands ensembles pour éviter la ghettoïsation. On ne doit pas construire de ghettos ethniques. J'ai à l'esprit le critère ethnique et on l'évoque dans mon entreprise. Mais on ne l'évoque pas dans les réunions. » (I3F)*

A Clichy, derrière la position de principe consistant à ne pas sélectionner les candidatures sur un critère ethnique, la question est débattue -de manière informelle- entre techniciens et élus. Ils ne sont pas forcément d'accord, ni les techniciens entre eux comme en témoignent les propos de ces deux techniciens municipaux :

> *« Quand on a travaillé sur ce que pouvait être une politique de peuplement, on s'est demandé s'il devait y avoir des seuils acceptables de populations étrangères dans les ensembles collectifs. De façon hypocrite, les bailleurs font des ajustements ethniques dans les commissions d'attribution. J'ai entendu dire qu'il ne fallait pas de famille black dans tel immeuble. J'ai réagi violemment. Pour moi, ce n'est pas l'origine ethnique qui compte, mais le niveau de ressources, le nombre d'enfants et la date d'arrivée en France. On a en permanence ce débat avec mes collaborateurs. On construit aussi une position avec les élus. Mais les élus et les techniciens ne sont pas forcément d'accord. Certains élus ont une appréciation crispée de la mixité qu'ils analysent encore comme un subtil équilibre entre des couleurs de peau différentes. Il ne faut pas oublier les Blancs, disent-ils. »*

> *« Nous n'en sommes pas encore au stade des commissions de relogement. Mais il faudra bien alors décoder et dire les choses. Ils en sont là à Montfermeil. Ici, la position de la ville est de ne pas regarder pas l'origine des gens, même si on sait que ce n'est pas bon pour la mixité sociale ou ethnique. »*

<u>Créteil</u>

Compte tenu de son ampleur très limitée à Créteil, rien d'étonnant à ce que la rénovation urbaine ne fasse pas l'objet d'un débat substantiel entre élus. Ceux que nous avons interrogés parlent d'un accord assez général sur la mixité sociale entre élus de la majorité :

> *« Il n'y a pas de conflits entre élus sur la mixité. On est tous d'accord sur l'idée de mélanger des Français de souche et d'autres groupes. Idem au Parti socialiste. » (élue PCF)*

Les élus de gauche sont d'autant moins motivés pour faire de la rénovation urbaine un cheval de bataille, qu'ils ont compris que la défense du logement social était un thème beaucoup plus porteur dans une ville à dominante de fonctionnaires, d'employés moyens et d'ouvriers, qui vote massivement à gauche, surtout dans les quartiers populaires :

> *« Le droit au logement est un principe supérieur au principe de mixité dans le contexte actuel. Entre élus, on est tous à peu près sur la même longueur d'onde là-dessus. » (élu PS)*

Tous les acteurs interrogés estiment pourtant que la stratégie envisagée aux Bleuets est parfaitement conforme à la ligne de l'ANRU. Comme le précise une élue du quartier, elle serait opportunité pour « rebrasser » la population :

> *« La rénovation lourde permettra quand même de réduire le nombre de pièces. Et si on réduit le nombre de pièces, ce ne sont pas les mêmes familles qui viendront. La proportion de Français de souche reste importante mais la mixité sociale me paraît fragile et il faut donc être attentifs car la présence de grands logements fait que des familles ethniques arrivent. On n'est pas au stade du ghetto, mais il y a un risque de basculement. Et dans le cadre de cette rénovation, on pourra rebrasser la population.*

> *On pourra accroître la mixité en relogeant une partie des gens dans d'autres quartiers et attribuer les logements de façon adaptée. »*

La dimension ethnique du projet est seulement implicite pour le bailleur :

> *« Je n'ai jamais senti que l'objectif sur le projet des Bleuets était de faire venir des Français de souche. Mais c'est implicite car la clientèle des PLS est plus souvent constituée de gens d'origine française et européenne. »*

Elle est beaucoup plus claire pour d'autres acteurs qui n'hésitent pas à qualifier de « ghetto » cette petite cité dont la problématique urbaine et sociale est pourtant loin d'être flagrante et où résident des « Français de souche », à la fois dans les logements pavillonnaires environnants des Bordières et dans la tour Picabia en copropriété privée située au cœur du quartier :

> *« L'habitat est intéressant, mais le quartier n'est pas bien desservi par les transports en commun. Les immeubles sont mal entretenus, il y a de l'amiante et les appartements sont trop petits. Par ailleurs, c'est un quartier très agréable, avec des végétaux et un beau panorama. Mais c'est un ghetto à cause du continent qui prend le dessus. On a aujourd'hui une majorité de familles africaines qui découragent les autres. Beaucoup de gens travaillent, mais ces familles ne sont pas riches car elles sont très nombreuses. Les relogements temporaires seront à surveiller avec attention. Les reloger ailleurs permettra d'aller vers le renouvellement de la population. » (représentant de l'État)*
>
> *« Les habitants de la tour Picabia sont des "petits blancs" installés de longue date, pour qui c'est de plus en plus dur de rester dans le quartier. Ces gens n'ont pas forcément plus revenus que les autres, mais ce sont en général des Français de souche. Il s'agit de conforter cette mixité qui existe. » (technicien urbain)*

Un souligne que « *l'opération ANRU des Bleuets n'est pas traumatisante. Il y a une prise en compte de la population.* » Pour autant, avant même d'obtenir l'aval de l'ANRU, une stratégie de dispersion résidentielle a bel et bien été engagée :

> *« Aux Bleuets, il y a une gestion intelligente du parc par le bailleur. Les grandes familles ont été relogées ailleurs. » (élu)*
>
> *« On gère la vacance en ne relogeant pas. On fait le pari d'une évaporation. » (technicien urbain)*
>
> *« On ne veut déplacer personne, à l'exception du noyau dur de ceux qui troublent l'ordre public et qu'on essaie de régler de façon partenariale. Tout le monde sait qu'une minorité de gens mettent le bordel. Dans ce cas, nos projets urbains peuvent cibler, voire éclater ces publics qui relèvent du trouble à l'ordre public. » (technicien municipal)*

Un élu rappelle la ligne générale de la municipalité : « *On ne veut pas disperser aux quatre coins de la ville. On l'affiche clairement* ». Et si un technicien municipal précise qu'« *on est clair sur l'engagement à reloger sur Créteil dans des conditions analogues* », le même admet que « *les relogements dans d'autres quartiers peuvent être problématiques quand les gens ne veulent pas changer de quartier ou quand il n'y a pas d'offre correspondante à leurs capacités financières.* » Une élue reconnaît de son côté que « *les minorités ethniques ne vont pas dans le pavillonnaire* » et qu'« *on n'a pas de stratégie pour faciliter leur installation*. »

Les Blagis

Après une âpre discussion avec l'ANRU, il a été décidé de démolir la barre des Tertres et de réhabiliter celle des Cuverons. Ce choix a été justifié par des motifs techniques et financiers : la bonne qualité technique du bâtiment et les coûts induits par la démolition-reconstruction et les relogements. Mais l'argument de la mixité et de l'image a tout autant pesé car la barre des Cuverons est moins visible et ses logements offrent une meilleure diversité que ceux des Tertres qui concentrent des cages entières de F5 et F6. L'occupation sociale des Cuverons est en effet décrite par les acteurs locaux comme plus mixte, avec un nombre nettement moins important de familles nombreuses et de meilleures relations de voisinage :

> *« Il n'y avait pas le même niveau de dégradation dans les deux barres. La mixité était plus importante aux Cuverons et la situation géographique plus valorisante. » (élu)*
>
> *« Les Cuverons sont moins visibles que les Tertres. On voit les Tertres de partout autour. La barre est perçue comme la source de tous les maux. » (représentant de l'État)*
>
> *« Les deux barres ne sont pas du tout identiques. Elles ne présentent pas la même typologie de logements, car on trouve surtout des F5 et F6 aux Tertres, ce qui ne favorise pas la mixité de la composition familiale. » (technicien urbain)*

Derrière la composition familiale, de nombreux acteurs invoquent une raison plus tacite de la démolition des Tertres et non de celle des Cuverons, celle de la présence importante de familles nombreuses d'origine africaine :

> *« La composition de la barre des Cuverons n'est pas la même. Il n'y a pas de grandes familles et on ne va pas les bousculer. Aux Cuverons il y a déjà une certaine mixité contrairement aux Tertres où il y a une majorité de familles polygames et la drogue. » (élu)*
>
> *« La démolition des Tertres répondait à des considérations techniques et au type de population. On détruit à cause d'une problématique de mixité. » (technicien du logement)*
>
> *« Outre la structure du bâti, la différence de composition sociologique -notamment la présence de familles polygames- aux Tertres a joué en faveur de la démolition. C'est clair. » (technicien social)*
>
> *« Il y a eu conjonction entre l'état du bâti, la classe de gens qu'on y trouvait et la question des trafics. » (acteur associatif)*

Une hypothèse que seul un technicien de l'ORU récuse :

> *« Il y a certes une différence de composition familiale entre les deux barres, avec une présence de familles africaines beaucoup plus importante, à côté de personnes âgées qui vivent seules ou à deux dans de très grands logements. Mais la présence de populations noires n'a pas été un élément décisif dans le choix de la démolition des Tertres. »*

Le dossier présenté à l'ANRU fait part du souhait de la commune « *de conserver du logement social ancien mais fortement réhabilité dans un souci de diversité patrimoniale* ». Avec l'ANRU, les logements reconstruits sur le site (250) seront en nombre inférieur à celui des logements démolis (273)

et sur les 250 logements à reconstruire, seuls 113 seront des logements sociaux ; 84 autres logements seront en accession sociale à la propriété et 40 en secteur libre gérés par l'Association foncière logement. Poursuivant un objectif de dédensification, les 150 logements sociaux non remplacés doivent être reconstruits en dehors du périmètre de l'opérateur de rénovation urbaine. La plupart des acteurs locaux observent une pression foncière croissante et l'arrivée probable de nouvelles populations aux Blagis qu'il sera difficile de contenir :

> *« La transformation du quartier peut amener une population différente car Bagneux est très proche de Paris. Si des gens de Paris veulent accéder à la propriété, c'est beaucoup moins cher de s'installer à Bagneux, surtout que dans le cadre de la rénovation urbaine on va construire des petites maisons de ville. La composition sociale des Blagis va également changer avec le départ de la société Thalès, remplacée par la Direction générale de l'armement. Cela va drainer de nouveaux actifs qui vont peut-être souhaiter habiter à proximité de leur lieu de travail. » (représentant de l'État)*

Le projet urbain pour les Blagis ne peut qu'encourager cette évolution puisqu'il repose sur la dispersion résidentielle des habitants des Tertres. Au total, près du tiers de la population du secteur de l'ORU devra déménager en dehors du quartier, les 1 300 personnes habitants des Tertres, mais également une partie des habitants des Cuverons, du fait de la réhabilitation. La ville s'est formellement engagée à permettre leur retour dans le quartier, mais un élu admet que cet engagement pourra difficilement être tenu :

> *« On s'est engagé à permettre le retour des gens des Tertres dans le quartier, mais tout le monde ne reviendra pas. Presque tous les gens relogés dans les autres quartiers de la ville resteront en fait dans leur nouvelle habitation. »*

Des acteurs locaux confirment cette perspective de non-retour :

> *« Si on avait pu reloger les familles des Tertres dans le quartier, on l'aurait fait, mais ce n'était pas possible car on n'avait pas le foncier pour pouvoir reconstruire très vite. L'intention dominante est de disperser à l'échelle de la ville. » (technicien urbain)*
>
> *« Les gens des Tertres ne sont pas dupes quand on leur dit qu'il pourront revenir car ils savent que les loyers ne seront plus les mêmes. On ne dit pas qu'il faut renvoyer ceux qui n'auront pas les moyens, mais en fait ça revient à ça. » (acteur associatif)*

Les acteurs du relogement se montre également très attentifs à la localisation des relogements pour éviter de reconcentrer les habitants dans d'autres secteurs de la ville. La MOUS chargée des relogements mobilise 13 bailleurs dans un souci de « *maîtrise des attributions sur l'ensemble de la ville de Bagneux* » et « *d'amélioration de la mixité sociale* »[200]. Élus et techniciens précisent cette volonté de dissémination qui doit notamment éviter toute reconstruction de la population des Tertres dans l'autre ZUS de la Pierre-plate située au nord de la ville :

> *« On veille à ce que les gens des Tertres ne soient pas relogés dans une cité, dans une même cage d'escaliers, à ce qu'ils soient dispersés si on peut dire. » (élu)*

---

[200] Source : *idem*.

> *« Avec les relogements, on fait éclater les concentrations. On évite de reloger les familles dans le secteur Nord. Tous les partenaires sont sensibilisés. On ne fait pas de proposition de relogement dans ce secteur. » (technicien du logement)*
>
> *« On a constamment la mixité sociale en tête dans les opérations de relogement. On fait toujours très attention à ne pas déplacer les problèmes vers d'autre quartiers qui ont la même problématique. » (technicien du logement)*
>
> *« On a été très attentifs à ne pas recréer les Tertres ailleurs, même si certains souhaitent se retrouver ensemble. » (acteur associatif)*

Cependant, cet objectif n'est pas aisé à atteindre, en raison notamment de la difficulté de faire accepter les familles des Tertres dans les autres quartiers et par manque de rotation dans le parc social des autres quartiers. Du coup, contrairement à l'intention affichée, une proportion significative d'entre elles seront tout de même relogées dans les quartiers Nord, voire au Blagis dans la barre des Cuverons :

> *« Il y a une interrogation de tous les Balnéolais pour savoir s'ils ne vont pas récupérer la racaille. » (acteur associatif)*
>
> *« Il y a des gens des autres quartiers qui ne veulent pas des gens des Tertres. En pratique, entre un quart et un tiers seront relogés dans les quartiers Nord. Il y a trop peu de rotation dans les autres quartiers. Il nous reste deux ans pour reloger les gens des Tertres. Donc on est obligé aussi d'en reloger certains aux Cuverons, contrairement à la position qu'on avait adopté au début. Cela ne va pas sans poser de problèmes, notamment avec une famille mêlée à des histoires de drogue. » (technicien urbain)*

S'il se passe dans des conditions décrites comme globalement satisfaisantes, le processus de relogement bute sur d'autres obstacles. L'un concerne l'importance des demandes de décohabitation parmi la population des Tertres (28% de souhaits), alors que 39% des ménages de la barre sont des familles nombreuses de 5 occupants et plus (dont 9,5% de ménages de 8 occupants et plus, 2,9% de familles de 15 occupants et plus, et 6 familles polygames). Bien qu'en nombre limité, ces familles polygames préoccupent tout particulièrement la mairie :

> *« Aux Blagis, les familles nombreuses représentent moins de 5% des ménages. Pourtant, la maire de Bagneux est traumatisée par les familles polygames. Elle ne sait pas quoi en faire. » (représentant de l'État)*
>
> *« Je ne sais pas combien il y a de familles polygames sur la ville, mais ce ne sont pas elles qui sont les plus gênantes. On peut régler facilement le problème en séparant le familles dans des logements distincts et en facilitant les divorces. » (acteur associatif)*

<u>Aubervilliers</u>

La forte spécialisation sociale et ethnique d'Aubervilliers rappelle celle de Clichy-sous-Bois. Si les élus de tous bords sont unanimes à réclamer l'application de la loi SRU afin d'alléger le « fardeau » des populations pauvres et d'origine immigrée, un clivage se dessine entre ceux qui prennent acte de cette spécialisation et ceux qui voudraient inverser la tendance de façon plus ou moins brutale. Seul l'élu de l'opposition de droite préconise un rééquilibrage drastique en prenant « *la population française comme référence, c'est-à-dire 85% d'autochtones*. » Les Verts s'affirment comme les plus

ouverts à l'idée de « *faire avec la population que l'on a* », mais ils ne sont pas absolument homogènes. Le discours du PCF et du PS est, lui, très nettement ambivalent :

> *« Quand une famille entre dans le logement social, une nouvelle famille arrive pour la remplacer. On doit les accepter, même si ça contrarie nos équilibres en termes de mixité sociale. Mais on ne peut pas faire que ça. On finira par être engloutis ! Si on n'applique pas la loi SRU, on ne s'en sortira jamais avec nos 1 500 logements privés insalubres. » (PCF)*
>
> *« Aubervilliers est une terre d'accueil de l'immigration liée à l'activité industrielle. Mais il y a forcément une limite. Si on reste dans une proportion d'un tiers, ça va. Je ne demande pas qu'il n'y ait plus d'immigrés à Aubervilliers, c'est une idée folle ! Si on reloge les plus pauvres et les immigrés ici, c'est qu'il y a un manque de logements. Il faut donc accroître le nombre de logements pour éviter de concentrer la misère dans certaines cités et donc les immigrés, notamment d'Afrique noire. Il est bon que toutes les villes construisent du logement social et qu'on les y oblige. Il faut que le gouvernement lance un programme d'un million de logement social comme à la Libération. » (PCF)*
>
> *« Il y a des tendances lourdes du peuplement qui viennent de l'histoire, celle de l'immigration à Aubervilliers. Je suis d'accord pour changer les processus qui conduisent à ces réalités, même si y toucher trop brutalement peut créer des chocs. Mais on n'est pas tous d'accord au sein du PS. Beaucoup estiment que le 93 a trop fait la part à l'immigration et que le principe de mixité sociale doit y mettre fin. » (PS)*
>
> *« Quand on voit les problèmes de saturnisme, on se dit qu'on fait mal notre boulot d'accueil. Il faut accueillir dignement. Mais comme le disait Rocard, on ne peut accueillir toute la misère du monde. Ici, on gère le misérabilisme. Il faut arrêter ! Plus on parle des pauvres, et plus on en attire de nouveaux, et plus on fait fuir ceux qui veulent acheter. Il faut au contraire diversifier la population de la ville, car il nous faut davantage de ressources. » (PS)*

Dans le cadre des deux projets de rénovation urbaine, 350 logements privés et 30 logements sociaux seront détruits, mais 450 seront reconstruits. Le solde est donc positif et le contenu des projets paraît cohérent avec le double objectif d'un « *toit pour tous* » et d'une « *ville pour tous* ». En pratique, cependant, les projets ne garantissent pas le passage automatique des populations les plus précaires de l'habitat insalubre vers le logement social neuf. Une première raison tient au décalage temporel entre les relogements et les reconstructions, les reconstructions de logements sociaux n'intervenant, dans leur majorité, qu'après les relogements. Une seconde raison porte sur la nature des logements sociaux qui seront reconstruits. Respecter le principe du relogement sur place des familles logées dans l'habitat insalubre suppose de construire des PLAI en grand nombre. Or, le nombre prévu de PLAI sera très inférieur au nombre de logements insalubres détruits. Il ne s'agit pas seulement d'une contrainte imposée par l'ANRU. Comme l'expliquent des techniciens, la mixité sociale est un principe également porté par le principal bailleur social, l'Office public d'HLM d'Aubervilliers, même s'il n'est pas sûr de trouver preneurs pour ses produits sociaux « haut de gamme » :

> *« L'ANRU ne nous a que partiellement suivis car le PLAI coûte très cher. Il y aura 45% de PLAI à Villette Quatre Chemins alors qu'il en faudrait 80% pour reloger tout le monde dans le quartier. L'ANRU nous a moins suivi encore sur Cristino Garcia Landy où l'on fera autour de 10% de PLAI. Mais un bailleur se tire une balle dans le*

> *pied en ne faisant que du PLAI et on risque de refaire des ghettos sur place alors qu'on à la volonté de diversifier la population. » (technicien PRU)*
>
> *« A terme, l'Office d'HLM de la ville sera transformé en EPIC. On est contraint à la mixité des revenus si on veut l'équilibre financier. On ne pourra pas jouer notre rôle si on ne loge que des très pauvres. Pour éviter d'avoir des immeubles entiers pour pauvres, on essaie de faire du PLUS plutôt que du PLAI. Ne faire que du PLAI, c'est aller contre la mixité sociale. En même temps, il y a un principe de réalité, car on a du PLI qu'on n'arrive pas à louer. Donc, faire de la mixité atteint vite ses limites. » (technicien logement)*

Selon les élus communistes interrogés, le logement social a vocation à loger des ménages diversifiés. Leur discours porte beaucoup moins sur le droit au logement que sur la mixité sociale. C'est à cette fin qu'ils préconisent de mettre fin aux surloyers :

> *« Il faut revoir les plafonds de ressources si on veut un meilleur équilibre. Je regrette qu'on ne puisse pas loger un employé municipal qui gagne 2 500 euros bruts par mois en dehors d'un PLI. Ça ne contribue pas aux parcours résidentiels et ça va contre la mixité sociale. » (PCF, président de l'Office public d'HLM d'Aubervilliers)*
>
> *« Les HLM ne doivent pas être réservés aux plus pauvres. Il faut des couches un peu aisées. La solution c'est augmenter les constructions et de supprimer le sur-loyer pour que deux enseignants puissent habiter en HLM. » (PCF, vice-président de l'Office départemental d'HLM)*

Puisque le logement social est au moins autant considéré comme un vecteur de mixité sociale qu'une solution pour la mise en oeuvre du droit au logement, le relogement *in situ* des familles les plus précaires n'est nullement assuré à Aubervilliers. Il pourrait l'être à l'échelle de la ville puisque l'on ne démolit pas de logements sociaux dans les autres quartiers. « *Dans les négociations avec l'ANRU, on a mis dans la balance le fait que d'autres bailleurs que l'Office municipal jouent le jeu dans les relogements* », précise un technicien municipal. Mais le très faible taux de vacance sur l'ensemble du parc social de la ville rend cette perspective peu plausible. Reste alors la solution du relogement à l'échelle de Plaine commune. Mais les marges de manoeuvre sont aussi étroites à cette échelle, car toutes les communes de l'agglomération se trouvent engagées dans des opérations de rénovation urbaine qui mettent le parc social sous tension. Si le « 1 pour 1 » en matière de logement social doit être réalisé tant à l'échelle de Plaine commune qu'à celle d'Aubervilliers (et même au-delà dans le cas d'Aubervilliers puisque le solde net de constructions de logements sociaux sera positif), c'est un parc HLM des années 60/70 qui sera détruit et remplacé par des HLM dont les loyers d'entrée seront beaucoup plus élevés, hormis la part reconstruite en PLAI. Comme à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, l'ANRU a accepté de transformer du logement privé en logements sociaux, mais l'assouplissement de sa doctrine atteint rapidement ses limites et aura *de facto* pour conséquence de disperser une partie des familles d'Aubervilliers concernées par l'éradication de l'habitat insalubre. Des techniciens reconnaissent la contradiction avec l'objectif affiché du « *toit pour tous* » :

> *« On ne veut pas évincer les populations. Mais les gens paient aujourd'hui des loyers dérisoires et leurs loyers risquent de doubler. Leurs revenus, eux, ne doubleront pas ! » (technicien municipal)*

« Entre nous, on se dit que ce n'est pas une bonne idée de démolir autant de logements sociaux à l'échelle de Plaine commune. On se prive des bas loyers dans ce qu'on construit en neuf, hors PLAI. On relogera dans la commune, pour grande partie au travers de l'Office municipal, mais pas pour tous, c'est vrai, non parce qu'on veut pas mais parce qu'on peut pas ! Il nous faudrait de la vacance dans les logements sociaux, or il n'y en pas en proche couronne. » (technicien PRU)

« Les habitants à reloger risquent de devoir partir dans le Val d'Oise ou au fin fond de la Seine-et-Marne. » (technicien logement)

Une élue socialiste se dédouane en mettant cette contradiction sur le compte de la gestion communiste jusque-là trop favorable au logement social et qui nécessite aujourd'hui une transformation lourde. Admettant qu'il ne sera pas possible de reloger tout le monde, y compris à l'échelle de Plaine commune, elle en appelle à un effort régional :

« Avec les moyens de l'ANRU, il est compliqué de reloger tout le monde sur le même quartier. Ça se fera à l'échelle de Plaine commune, voire au-delà car St-Denis a les mêmes problèmes que nous. Ce n'est pas la faute de l'ANRU, c'est le résultat de cinquante ans de gestion communiste ! La démagogie du PC a consisté à maintenir des loyers peu élevés, mais au détriment de l'entretien. Et puis quand on a tout réhabilité, les loyers ont explosé. Maintenant, je ne veux pas que l'ANRU fasse un tri entre les habitants du logement insalubre. Il faut un comité régional pour les reloger. On ne peut plus le faire à Aubervilliers. Je propose aussi de faire du logement adapté pour reloger les grandes familles qui pourront toucher l'APL. Mais l'ANRU est en porte-à-faux avec cet objectif. »

La perspective de dispersion inquiète plus clairement les élus Verts :

« Si on veut faire de la mixité, ce ne seront malheureusement pas les mêmes populations. »

« La priorité municipale de résorption de l'habitat insalubre me convient. Mais on a aussi un habitat social dégradé et on veut faire du neuf. Comment faire les trois en même temps comme le préconise Plaine commune ? Il y a un problème de définition des priorités. Il faut arrêter de se refiler nos pauvres. Paris envoie ses pauvres en petite couronne qui les envoie vers la grande couronne. Il faut faire avec ceux que l'on a et mettre fin à l'errance urbaine de cette population. »

Une certaine dispersion en dehors de la ville est au contraire assumée par l'élu communiste en charge de l'Office municipal d'HLM. Il préconise aussi une forme de rééquilibrage ethnique pour éviter la sur-concentration de familles africaines dans certains immeubles :

« On a une population qui a besoin de PLAI. Mais si on ne fait que ça, on se prive d'une population qui veut rester ou venir. Or, il y a des populations qui n'ont pas forcément d'attaches avec la ville et qui pourraient être relogées dans d'autres villes. La loi SRU allégerait nos difficultés, si par exemple sept ou huit villes de Seine-st-Denis se mettaient à construire du logement social. Cela permettrait une répartition harmonieuse dans le département. (...) Quand on a des familles africaines concentrées dans une même cage d'escaliers, cela peut conduire à mettre d'autres familles pour rééquilibrer. On ne tient pas compte de la couleur, mais de fait ce seront plutôt des Blancs. »

Une position confirmée et défendue par un technicien municipal proche des élus :

« Les élus ont l'honnêteté de dire que les immigrés maghrébins ont été bien intégrés, mais que les familles sub-sahariennes nous interrogent du fait de leurs modes de vie et

d'une culture en distorsion avec la nôtre, même quand ils sont là depuis longtemps, et même s'il ne faut pas généraliser. »

Faute de relogement systématique à l'échelle d'Aubervilliers, ni même à l'échelle de Plaine commune, le principe du « *toit pour tous* » a peu de chance d'être effectif, sauf à construire massivement du logement très social, et ce avant même d'éradiquer les logements privés insalubres. Avant même l'ANRU, l'Office HLM d'Aubervilliers a commencé de reloger des ménages -notamment des familles nombreuses d'origine africaine- issus du parc insalubre racheté par la ville. Selon les élus non communistes, il s'agit-là d'une rupture avec un passé où la discrimination était la règle :

« Pendant longtemps, il n'y a pas eu un Arabe ou un Noir dans les HLM. » (PS)

« Il y avait un règle non écrite de peuplement de l'OPHLM qui voulait que les Français attendent cinq ans et les gens de nationalité étrangère dix ans. » (PS)

Certains élus estiment toutefois que les familles africaines font aujourd'hui encore l'objet d'un traitement moins favorable :

« Les pauvres d'Aubervilliers ne sont pas les Maghrébins, mais les Africains qui n'ont pas encore accès au parc social. La grande majorité des Maghrébins sont dans les HLM. Ils ont remplacé des Blancs. Les Noirs ne sont pas encore dans le parc HLM. Il y a une lenteur évidente. Même s'il y a des raisons objectives, on n'est pas obligé d'avoir une politique discriminatoire. Certes, il n'est pas facile de loger une famille avec douze enfants, mais avec les prestations familiales, tout le loyer est pratiquement payé. » (PS)

« L'Office municipal fait le tri entre les candidats en fonction des origines. Ce n'est pas assez dénoncé par les élus. On verra très peu de familles nombreuses dans le centre-ville. Il faut une lisibilité des attributions qui respecte l'ancienneté de la demande sans passe-droit. » (Vert)

La question de relogement dans la ville des familles africaines mal-logées prend un tour plus aigu encore avec la question des squatteurs qui vaut à la municipalité des démêlés permanents avec l'association Droit au logement :

« Les sans papiers sont une épine dans le pied fantastique. L'Office municipal passe son temps à reloger des squatteurs remplacés par d'autres. On ne peut plus démolir. On n'en peut plus des sans papiers ! » (technicien PRU)

« Le DAL est intervenu pour défendre les squatteurs de la Maladrerie qui se faisaient arnaquer par des voyous, au lieu d'aider la municipalité à avancer. » (technicien municipal)

L'impossible débat local sur la mixité

Nous laissons ici de côté la question des scènes politiques de débat (conseils municipaux, journaux municipaux…), traitée dans notre recherche pour le PUCA, pour nous concentrer sur les débats relatifs à la mixité impliquant des techniciens et des habitants.

Argenteuil

Certains techniciens du PRU expriment des doutes sur le contenu du projet, dont il reconnaissent qu'il n'a fait l'objet d'aucune discussion de fond, en particulier dans l'arbitrage entre les différentes conceptions possibles de la mixité sociale dans une ville :

> *« Il n'y a pas de débats sur les différentes stratégies de mixité. » (technicien du logement)*
>
> *« On a peu de temps et d'occasion de réfléchir aux enjeux derrière la mixité sociale dans le comité de pilotage de l'ANRU. On n'a pas de lisibilité sur les actions visant la mobilité des habitants. » (technicien de l'urbain)*
>
> *« Les acteurs du PRU sont très loin de se poser la question de différentes stratégies de mixité. On est dans une logique d'amélioration des quartiers HLM avec l'idée vague selon laquelle la dégradation induit des phénomènes de concentration. Il n'y a eu notamment aucun débat dans le cadre du PRU sur les parcours résidentiels. Je souffre de ne pas avoir de référentiel plus global sur les transports, l'école, la culture, la santé… » (technicien du PRU)*
>
> *« On n'a pas de débat dans les institutions sur les différentes stratégies de mixité. Il est acquis qu'il faut créer de la mixité sociale dans les quartiers. Il n'y a aucune voix dissonante. C'est le postulat de base. La question est posée, mais dans des discussions privées. » (représentant de l'État)*

Les techniciens compétents dans les matières sociales se sentent carrément mis sur la touche :

> *« La contribution des acteurs sociaux au PRU est nulle. On a eu quatre ou cinq réunions sur l'accompagnement des personnes relogées et on nous a demandé de ne pas revenir. On essaie seulement de travailler avec les associations pour aider les habitants à faire le deuil du quartier. »*

Du côté des habitants, ce n'est pas tant la rénovation urbaine dans son ensemble qui se trouve contestée par les associations que les démolitions. Les démolitions accaparent le « débat » entre les institutions et les Amicales qui sont *de facto* les seules à donner de la voix. Dans les réunions publiques ou dans les réunions restreintes à l'Office public d'HLM, à défaut de parler de mixité sociale, les élus avancent des raisons techniques pour justifier les démolitions et s'efforcent de rassurer les habitants sur leur relogement, en invoquant notamment les taux de rotation. Ces arguments laissent de marbre les locataires les plus engagés dans la lutte anti-démolitions. En témoignent ces extraits des comptes-rendus de réunions publiques mis en ligne sur le blog de l'association « La Fabrique d'Argenteuil à Gauche » :

> *« Face aux réactions des Amicales des locataires sur la rupture du lien social, le maire met en avant que les destructions auront un faible impact puisqu'à Joliot-Curie la*

rotation des habitants serait très importante. Or, en réalité, cette rotation est la plus faible des quartiers d'Argenteuil et atteint 5%. »

« Destruction programmée de 12 % du parc HLM. Il y a une réelle nécessité de construire d'abord. Il manque plusieurs milliers de nouveaux logements sur la ville. L'argent utilisé pour les destructions pourrait servir à l'entretien. Les loyers ont augmenté de 15 % en 4 ans. »

« Une destruction de logement équivaut à la moitié du prix d'un logement neuf. Dans la plupart des cas, les rénovations (isolation, cages d'escaliers, ascenseurs, hall d'immeubles ...) permettraient d'améliorer à coût équivalent, plus de logements que ceux voués à la destruction. »

« Dans le cadre du relogement, aucune attention n'est portée aux personnes âgées et aux handicapés, ils se retrouvent isolés, perdent leur réseau solidaire, leur nouvel appartement est parfois aux derniers étages. Le support promis par la municipalité ne va pas au-delà du déménagement et encore (beaucoup de casses, aménagements des nouveaux logements à leur charge). »

L'un des principaux griefs des associations de locataires porte sur le manque de transparence délibérément entretenu, selon elles, par la municipalité quant à ses ses intentions et les incertitudes qui en découlent sur le sort des habitants concernés par les démolitions :

« L'adjoint au maire était opposé à la divulgation du projet pour Joliot Curie, comme s'il fallait le cacher. »

« Il y a eu une enquête sur les habitants d'Orgemont, qui englobe Joliot Curie. Mais on n'a jamais obtenu le document. »

« La CNL a écrit à Borloo au sujet de Joliot Curie. Il a fait répondre par le préfet qui a parlé d'une étude pour la démolition de 282 logements. Quelques semaines avant, le maire avait dit aux mémés du quartier qu'il n'y aurait rien. Donc il y a un double discours. Je suis intervenu en Comité local de participation et je me fais traiter de menteur ! Encore aujourd'hui, ils nous disent que ce ne sont que des projets, que rien n'est décidé, que la CNL cherche à faire peur aux gens. »

« La reconstruction est une notion très floue. Quels logements, quels loyers ? C'est une nébuleuse, il se dit tout et son contraire. »

« Les gens ont les plus grandes incertitudes sur leur lieu de relogement et sur l'augmentation des loyers. »

« Il y a des gens qui veulent remettre leur logement en état et qui attendent car ils ne savent pas. Les gens sont inquiets : où va-t-on nous reloger et à quel prix sachant qu'on a de petits loyers ? Ils nous ont apporté des garanties, mais qui nous dit qu'on sera relogés dans la cité ? Ceux de la ZUP Nord ne sont même pas relogés à Argenteuil ! Il y a une femme de 82 ans qui a été envoyée au 14ème étage à Beauvais ! Nous on ne veut pas partir. Le maire ne nous chassera pas ! »

Ce témoignage d'un adhérent de la CNL à la cité Joliot Curie illustre ce reproche adressé à la municipalité de ne pas jouer le jeu de la concertation :

« La CNL a écrit à Borloo. Cela a permis d'avoir une première réunion avec le maire qui nous a informés. Le maire s'est senti obligé de venir. Mais on a très mal vécu la réunion. Les gens ont réagi. Il y a eu des invectives. Après quoi le maire a eu le culot de dire qu'il avait informé la population et que personne ou presque n'était venu. Le maire a dit qu'il avait fait distribuer des tracts dans les boîtes aux lettres, mais c'est faux ! On n'a jamais reçu la convocation ! On a seulement lu par hasard sur une affiche qu'il y avait une réunion. »

Des représentants de la CNL évoquent aussi les craintes des populations d'origine étrangère qui redouteraient les « représailles » de la mairie si elles venaient à exprimer leur hostilité aux démolitions :

> *« Quand on discute avec les gens d'origine étrangère, on voit qu'ils ont peur de se mettre en porte-à-faux par rapport à la mairie. Ils ont peur de subir le retour de bâton. »*
>
> *« Pour le quartier des Musiciens, la première réunion sur le PRU a eu lieu en mai 2005 avec le maire. Seuls une quinzaine de locataires sont venus. Même les gens concernés par la démolition sont restés chez eux. Pourtant, on a fait un campagne d'affichage. On avait mis des banderoles. Une personne d'origine maghrébine avait accepté d'en mettre une devant chez elle. Le lendemain, elle l'a retirée car elle ne voulait pas entrer en conflit avec la mairie. Les gens ont peur de se faire voir, ils ont peur des représailles. Les gens me disent : "Je ne voudrais pas que ça me retombe dessus". »*

La CNL reproche tout particulièrement à la municipalité de chercher à contourner les collectifs d'habitants pour privilégier l'information individuelle

> *« L'adjoint au maire a organisé des réunions privées chez les locataires pour leur expliquer ce qu'il ne fait pas de façon officielle. Je lui ai écrit pour dire qu'on souhaitait des réunions publiques. »*
>
> *« Sur la Haie Normande, il y a un bâtiment de 300 logements, avec 80 démolitions prévues. On avait fait une affiche pour inciter les gens à créer une association et se poser en interlocuteurs face à la mairie. L'élue référente de quartier s'est invitée à l'une de nos réunions et elle l'a paralysée en disant : "ne vous inquiétez pas, donnez-moi vos téléphones". Les gens n'ont eu aucun rendez-vous. Pendant la réunion, plusieurs personnes avaient un langage un peu rude, du genre : "le maire est un despote !" Ceux-là on leur a tout de suite proposé un logement ! Ils veulent empêcher les gens de s'organiser ! »*

Un élu UMP défend cette conception très individuelle de la « concertation » :

> *« On peut toujours penser qu'il n'y a pas assez de concertation. Mais la phase où la concertation est très importante, c'est quand on parle individuellement aux gens des conditions de relogement. Là, il faut une concertation poussée et je ne vois pas de problème car les gens sont reçus aussi souvent qu'ils le souhaitent. On écoute leurs besoins et on leur fait plusieurs propositions de relogement, au-delà même de ce que dit la réglementation de l'ANRU. »*

<u>Clichy-sous-Bois/Montfermeil</u>

La stratégie centrale du PRU consistant à faire venir de façon volontariste une population extérieure sur le site, n'a jamais été réellement discutée dans les instances techniques… :

> *« Il n'y a pas eu d'oppositions frontales sur l'intention consistant à remplacer une population par une autre. Au cours de multiples réunions, nous avons discuté les modalités, l'ampleur de l'objectif, mais l'objectif était partagé par chacun. » (représentant de l'État)*
>
> *« Je n'ai jamais entendu l'expression de désaccords, en réunion, sur la composition sociologique future du quartier. » (bailleur)*

> *« On assume tous le processus de normalisation, le retour à la ville ordinaire, la banalisation. » (technicien PRU)*

…et encore moins mise en balance avec une stratégie alternative, celle de la mixité endogène :

> *« Il n'y a pas eu d'arbitrage au niveau des élus entre les différentes stratégies de mixité. » (technicien social)*
>
> *« Aucune stratégie alternative n'a été débattue. » (technicien PRU)*
>
> *« Augmenter le niveau de vie des habitants, c'est l'option que je privilégierais. J'essaie de faire passer cette idée. Mais le débat n'est posé nulle par dans ces termes. On discute à bâtons rompus, mais je perçois les élus comme des gestionnaires. Les gens sont bouffés par ça. Ils n'ont pas le temps de construire des positions plus politiques. On est des pompiers de la gestion. » (technicien municipal)*

Si elle ne fait pas débat dans les lieux institutionnels, la stratégie de mixité sociale retenue par le PRU fait l'objet d'appréciation beaucoup plus critiques de la part des techniciens que des élus. De façon presque quasi-unanime au cours des entretiens, c'est-à-dire en « *off* », ils ont exprimé des doutes profonds tant sur la valeur opérationnelle de la mixité sociale… :

> *« La mixité sociale est un beau mot, mais son application n'est pas réaliste. »*
>
> *« J'ai beaucoup de mal à définir la mixité sociale. C'est une tarte à la crème. C'est une finalité vers laquelle on souhaite tendre, mais je ne crois pas que la mixité sociale soit un concept opérationnel. C'est davantage une valeur politique. »*
>
> *« Il y a beaucoup de définitions possibles de la mixité sociale. C'est un terme fourre-tout. Chacun n'entend pas la même chose. Il est difficile d'en donner une définition ayant une valeur partagée, universelle. »*
>
> *« On se réfère à la mixité sociale par facilité de langage. On sait tous que ça ne veut pas dire grand chose et que chacun y met ce qu'il veut. Pour ma part, je pense que la mixité ne se décrète pas, elle se fait ou non par des mécanismes socio-économiques de valorisation. On est encore dans l'idée d'une mixité qui correspond à une société qui n'existe plus. On doit reconceptualiser la mixité. Ça ne peut pas être l'immeuble haussmannien qui mélange les riches et les pauvres. Ici, la mixité n'est pas celle des riches et des pauvres, mais joue sur les appartenances religieuses, les processus d'intégration, la culture banlieue, la démographie… Sur ces critères, ce quartier est mixte, mais on ne le reconnaît pas. On n'a pas le langage pour ça. A Clichy-sous-Bois comme à Montfermeil, ils sont sur des schémas dépassés car pour eux un Français, c'est un Blanc ! »*

… que sur le réalisme d'une stratégie conduite en son nom :

> *« On ne verra pas arriver demain des bobos français de souche. On est mal outillés pour gérer le peuplement. On sait que le statut social ou privé de l'habitat ne détermine pas forcément la population. On le voit bien dans les copropriétés de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. »*
>
> *« Ramener de la diversité en matière d'occupation des logements, on y croit assez peu collectivement. Je suis pragmatique. L'expérience des relogements montre que les gens n'acceptent pas facilement de partir, de changer leurs habitudes. Ils ont un attachement affectif. Le quartier restera voué à l'accueil d'une population fragile, sur du patrimoine réhabilité. Le logement neuf devrait être un endroit où au contraire les gens choisiront de vivre. Mais on aura du mal à convaincre à cause de l'image médiatique du site. »*

> *« Les partenaires disent que les projets radicaux du maire de Montfermeil ne sont pas réalistes, mais ils ne le disent qu'en off. On se dit en particulier avec I3F que les premières opérations vont être vouées à 70% et non à 50% au relogement des gens du quartier et qu'il sera impossible de trouver 50% de gens extérieur qui voudront venir alors qu'il y aura plein de travaux et que l'image du quartier n'aura pas changé. Mais il ne s'agit pas de dire cela devant le maire ! Il répondrait qu'on trahit son projet ! »*

A l'encontre de la stratégie qu'on leur demande de mettre en œuvre, certains de ces techniciens du PRU récusent la définition ethnique de la mixité sociale… :

> *« Il est logique que les gens se regroupent par affinités sociales ou ethniques quand ils sont primo-arrivants. »*
>
> *« La mixité sociale est une affaire de composition familiale, de ressources économiques, et de générations. L'idée de faire revenir des Blancs : ce n'est pas ma conception de la mixité sociale. Ce n'est pas un problème de couleur de peau. »*
>
> *« La mixité sociale repose sur des critères d'écarts de situations de revenus, d'âge et de composition familiale. La discrimination ethnique n'est pas légale. Pour moi la mixité sociale n'est que sociale alors que les élus en parlent au sens ethnique. »*

…se font parfois les ardents défenseurs d'une stratégie de mixité endogène… :

> *« Je suis pour la stabilisation des populations. On a été surpris par le niveau de ressources des gens. La moyenne des revenus par foyer est de 1 500 euros par mois, prestations comprises. On a 50% de salariés dont 90% sont en CDI. Il y a aussi beaucoup de retraités avec des revenus stables. »*
>
> *« J'ai une approche pragmatique sur les quartiers ethnicisés. On peut vivre dans un espace non mixte en étant intégré. Peut -on d'ailleurs dire qu'il y a un déficit de mixité à Clichy-sous-Bois ? Si la mixité, c'est la représentation de toutes les couches de la société, la ville n'est pas mixte. Si c'est avoir des gens de conditions et d'origines différentes, elle est mixte. On peut donc affirmer que la mixité existe. Nous avons plus de 70 ethnies représentées, avec différentes générations d'arrivée en France. Il y a aussi des profils de revenus très différents dans les mêmes quartiers, voire dans le même ensemble d'habitat collectif. On a des gens avec des situations confortables qui gagnent plus de 4 000 euros par mois, quel que soit le secteur de la ville, même si c'est davantage vrai pour les zones pavillonnaires. Mais on voit aujourd'hui des enfants ou petits enfants d'immigrés acheter des pavillons. Il y a quelques années on ne les aurait pas incluses dans les classes moyennes. Pourtant, ils sont clairement Français et une grande majorité a les même aspirations que vous et moi. On commence à voir ce que peuvent être les classes moyennes de Clichy. Elle n'ont plus les mêmes caractéristiques qu'il y a trente ans. Elles ne sont plus aussi blanches qu'avant. L'élément prédominant, c'est le revenu et le temps de présence sur le territoire national. »*

… et peuvent se montrer fort critiques sur une stratégie qui fait la part belle au traitement physique des lieux :

> *« Les habitants n'en ont rien à foutre du bâti ! Ce qui leur importe, c'est l'emploi, le harcèlement policier… Renouveler l'immobilier sans toucher à la problématique du désenclavement et à la question de l'emploi est un non-sens. Le quartier sera moins moche, mais ce ne sera pas un quartier. Il ne suffit pas de raser la Forestière pour faire une ville ! C'est un projet de restructuration urbaine mais pas un projet urbain. »*

Les techniciens du social, eux, se sentent tenus à l'écart du Projet de rénovation urbaine :

> *« Je vous défie de trouver un technicien, un habitant, un professionnel qui ait été concerté les choix de fond du Projet de rénovation urbaine ! »*

« On n'a pas eu notre mot à dire sur le fond. »

« On n'avait même pas les comptes-rendus au départ !

« On a clairement deux cultures différentes. »

Aucun parmi ces acteurs de la politique de la ville (hors PRU) n'est favorable à une approche fondée sur la mixité exogène. Ils prônent en fait des solutions d'inspiration « communautaire » :

« La mixité sociale n'est pas du tout la solution. Il faut prendre en compte l'histoire de l'immigration. On ne peut pas effacer les choses comme ça. »

« La mixité sociale me pose un problème. Pour moi, ce qui compte c'est que les gens se stabilisent avec un niveau de revenus suffisant pour faire un parcours. Il faut les fixer et leur donner la possibilité d'accéder à la propriété. Il faut donc développer la mixité sociale de l'intérieur par l'éducation et le développement économique. A partir de là, on peut rendre un territoire attractif. »

« On parle de mixité sociale, mais les pouvoirs publics pensent mixité ethnique. Ils veulent faire venir des Français de souche. Quand je lis les textes de la politique de la ville, j'ai le sentiment que ce qui les intéresse, c'est ce qu'ils appellent la « déghettoïsation ». Pour moi, ce n'est pas un enjeu, ni un objectif pertinent. C'est méconnaître la réalité des gens. Ce n'est pas comme ça qu'on solutionnera le problème. »

« Les mairies essaient de ramener d'autres personnes pour la mixité sociale, mais ce n'est pas acceptable de laisser de côté les gens qui sont sur place. Il faut hiérarchiser les priorités. Ma priorité ce sont les gens qui sont là. Faire venir d'autres gens ici : c'est surréaliste ! Ce serait déjà très bien si on arrivait à faire venir des classes moyennes immigrées. On a beaucoup de jeunes qui réussissent socialement et qui ne restent pas. Il faut leur donner envie de rester, même si cela doit conforter l'identité ethnique du quartier. »

La seule note dissonante dans ce concert unanime vient d'un acteur de la politique de la ville à Montfermeil, qui affiche sa grande proximité de vue avec le maire :

« J'ai une très grande proximité avec le maire. On met en œuvre ses orientations. Je suis en accord avec tout ce que l'on fait. Je voulais faire ici l'expérience des banlieues pour favoriser l'intégration, contre la logique communautariste. Même si beaucoup ont la carte d'identité, ils sont dans une double culture, une double fracture. On ne peut pas faire le saut dans une autre civilisation en une ou deux générations. »

Dans le cadre de cet accompagnement social, la commune de Clichy-sous-Bois a ouvert une Maison de l'habitat et des cultures, réalisée par le groupe I3F. L'objectif est « *d'accompagner les habitants de ce quartier durant toute l'opération de rénovation urbaine (PRU) en créant un espace dédié à l'animation du site, à l'amélioration du cadre de vie des habitants et à la revalorisation de l'image du quartier* », explique I3F[201]. Faciliter la responsabilisation des habitants -notamment d'origine étrangère- par rapport à leur logement et aux espaces publics, cette démarche est loin de faire l'unanimité :

« C'est une forme moderne de racisme. Alors que les parties communes sont très dégradées, on voit bien quand on pénètre les appartements qu'ils sont très bien

---

[201] Source : Batiactu-information, 02/02/07.

entretenus. Comme s'il y avait lieu de s'en étonner ! Je ne crois pas aux moutons égorgés dans les baignoires ! » (technicien municipal)

Contrairement à Argenteuil, les démolitions ne suscitent aucun mouvement d'opposition de la part des habitants du Plateau. Vu l'état de dégradation des grands ensembles, les habitants se réjouissent de la perspective de voir leur cadre de vie s'améliorer si l'on en croit ces trois responsables associatifs résidents du quartier :

« On est tous contents de la démolition. Ça va embellir et faire revivre la cité. On va avoir des fleurs, des aires de jeux, ça va énormément changer dans la cité. »

« Les gens se réjouissent qu'il y ait un changement. Il n'y a eu aucune mobilisation contre les démolitions. Si la cité est plus propre, les gens vont se dire qu'au moins on a pensé à eux, que c'est un premier pas. Ici on a des appartements avec des rats, des cages d'escaliers sans lumière… Quand on est bien dans sa cité et on est à moitié bien dans sa tête. »

« C'est positif de voir les tours tomber. J'ai toujours été pour le PRU. Mettre quatre familles dans chaque immeuble, ça va renforcer l'idée que ça nous appartient, qu'il faut faire attention aux autres... C'est mieux qu'un immeuble avec cinquante familles ! Les gens auront au moins un point de repère positif. Ils verront des immeubles qui ressembleront à tous les autres. C'est bien d'avoir des parkings numérotés, de filtrer le va-et-vient. »

Selon les associations interrogées, la frustration des habitants viendrait du manque de visibilité de changements tant de fois annoncés et jamais concrétisés :

« Pour l'instant, on n'a rien vu. »

« Les gens veulent du concret. »

« Les gens sont très perplexes. On leur a promis beaucoup de choses depuis Delebarre et Tapie. Ils ne sont pas dupes. Le PRU a été signé il y a deux ans, et ils n'ont aucune visibilité des changements à venir. Pour l'habitant lambda, à part des fenêtres murées, ce sont des vœux pieux. »

Le PRU ne fait pas que des heureux. La plus grande réticence vient des propriétaires-occupants à qui l'on rachète leur bien à vil prix, et qui se retrouvent dans la position de locataires HLM. Ceux qui étaient déjà locataires ne s'y retrouvent pas forcément non plus, car ils voient leurs charges augmenter :

« Sur les logements déjà réhabilités par Orly-Parc, les gens ont vu que les charges augmentaient. Ils ne sont pas contents. L'avenant à la convention ANRU ne l'avait pas anticipé. Le bailleur n'a pas été transparent. Il avait seulement garanti qu'on n'augmenterait pas les loyers. On a aussi un public hostile de 130 propriétaires-occupants qui pensent qu'ils vont y perdre. » (technicien municipal Clichy-sous-Bois)

« Au moment où les gens, souvent âgés, ont fini de rembourser, on vient leur dire qu'on va démolir leur logement et qu'ils doivent le vendre et devenir locataires puisque le prix d'achat sera insuffisant pour qu'ils puissent racheter. C'est le ciel qui leur tombe sur la tête ! Ils ont intégré le fait qu'il fallait démolir, mais ils ne veulent pas devenir locataires HLM. » (technicien PRU)

« Les propriétaires-occupants à qui on rachète leur logement pour 40 000 euros ont le sentiment de se faire arnaquer, même si pour certains c'est un soulagement.

Globalement, il y a beaucoup d'aigreur. Les gens se demandent à quelle sauce ils seront mangés. » (technicien social)

Ce témoignage illustre les sentiment d'iniquité et de douleur de ces propriétaires appelés à devenir locataires :

« I3F a préempté la résidence. Ils nous proposent 24 000 euros, alors qu'ailleurs on aurait 140 000 euros pour la même chose ! Il y a une injustice. Notre bâtiment est très bien d'un point de vue architectural. J'ai proposé différentes chose pour le réhabiliter. On nous dit maintenant que ça va être détruit. Je suis d'accord avec la démolition à condition que nos appartements soient payés au juste prix. Les gens se sentent lésés. On a été détruits dans notre chair. »

Hormis le cas spécifique des propriétaires-occupants, tous les récits concordent pour décrire l'inquiétude des habitants sur leur avenir personnel, notamment sur le relogement qui leur sera proposé. Là aussi existe un sentiment d'injustice, celui de devoir quitter le quartier au moment où l'on annonce son amélioration :

« On n'a pas été au courant du projet. Il fallait l'apprendre par nous-mêmes. Au début, c'était la panique. Les gens gueulaient. On était angoissés quand on a appris la démolition de six bâtiments. Aujourd'hui on accepte la chose. Mais on ne sait pas ce qui va se passer pour les relogements. On attend avec impatience. Pour le moment on ne peut que spéculer. Mais les habitants se sentent inquiets par les propositions de relogement. Ceux qui ont vécu 20 ou 30 ans dans la cité se sentent lésés. Du jour au lendemain, on leur propose un relogement ailleurs. Tant que c'est un taudis on peut rester et quand ça change, on nous demande d'aller voir ailleurs ! Il ne faut pas que des gens restent sur la touche. Il faut que tout le monde soit traité sur un pied d'égalité. » (responsable associatif)

Selon un technicien du PRU, le manque d'information livrée aux habitants serait savamment entretenu :

« L'information en direction des habitants est distillée au compte goutte. Il n'y a même pas de site où les gens peuvent visualiser le projet ! On a beau cacher les choses aux gens, les éléments du puzzle vont finir par se voir. Ils vont se rendre compte que tout le monde ne sera pas relogé automatiquement, que les loyers vont augmenter. Les habitants ne sont pas idiots. Ils voient déjà qu'il y a un truc bizarre dans le PRU puisque les élus leur disent qu'ils vont être relogés et qu'en même temps d'autres populations vont arriver. Ils ne veulent pas être sous le contrôle d'I3F, et donc du maire qui veut faire un tri sélectif. Leur préoccupation est de savoir si ceux qui sont hébergés vont être également relogés. Ils sont dans une autre angoisse terrible car les logements sont suroccupés et il faut savoir qui est titulaire du bail. Le maire de Montfermeil se contente de répondre à cette angoisse en disant : "pour moi, quelqu'un qui a 38 ans et qui vit chez ses parents n'est pas responsable. Il doit se démerder pour aller ailleurs". » (technicien PRU)

Pour se rassurer un responsable associatif résident des Bosquets se dit que la perspective de voir des « Français » arriver est de toutes façons des plus limitées :

« La politique d'I3F qui consiste à sortir des gens des Bosquets et en ramener d'autres nous laisse sceptiques et ne nous réjouit pas du tout. Mais peu de gens viendront de l'extérieur. En réunion publique avec le maire, j'ai demandé s'il y aurait des Français qui viendraient de l'extérieur. Il n'a pas répondu directement, mais il a fait

comprendre que c'était possible. On a bien compris que c'était son objectif. Je lui ai répondu que je n'y croyais pas. »

Reste la question des possibilités de relogement dans d'autres quartiers de Montfermeil qui demeure éminemment conflictuelle dans les réunions publiques. Ce même résident des Bosquets poursuit :

« Beaucoup d'habitants sont partis, mais pas en centre-ville, car cela a bien été dit par le maire en réunion publique que les résidents des Bosquets ne pourraient pas habiter en centre-ville. Quand il a dit qu'il n'était pas question que les gens s'installent en centre-ville car ce n'était pas prévu dans le projet, les gens ont très mal réagi. Ils se sont mis à crier, à l'insulter. On a failli en arriver aux mains. Des gens du premier bâtiment démoli, le bâtiment 10, avaient pourtant envie de partir dans le quartier de Franceville pour rester sur Montfermeil tout en sortant de la cité. Mais le maire veut garder le centre-ville de Montfermeil pour les Français. »

Parmi les éléments du « puzzle » qui est donné à voir, les institutions évitent maintenant de s'attarder sur la composante « mixité sociale », pourtant au cœur de leur stratégie :

« La mairie de Montfermeil essaie de rattraper le coup, car elle voit que ça suscite trop d'opposition de dire qu'elle veut faire venir des gens de l'extérieur. Le maire dit qu'on déforme ses propos. » (technicien social)

« Le maire de Clichy ne parle de mixité qu'au sujet des constructions neuves et seulement dans les réunions d'élus. Je ne l'entends pas en parler dans les réunions avec les habitants. Le problème des habitants, c'est le relogement. » (élu PS de Clichy)

Pour I3F, ce silence est justifié car la mixité sociale relève de l'intérêt général, qui ne recoupe pas forcément l'intérêt personnel des habitants :

« On ne parle pas de mixité sociale avec les habitants. Il faut faire attention aux mots qu'on utilise. Les gens ne comprendraient pas de quoi en parle. Les gens pensent d'abord à leur situation personnelle avant de penser à l'avenir du quartier. »

Au-delà du seul enjeu de la mixité sociale, la municipalité de Montfermeil avance des arguments pour justifier l'absence de concertation avec les habitants. Elle invoque par exemple le calendrier serré du projet et la technicité du projet. Comme pour les élus UMP d'Argenteuil, la « concertation » idoine se déroule sur un plan individuel ; sa dimension collective se résume à une communication plus performante :

« La concertation s'est déroulée de manière atypique car il y avait une pression pour déposer le dossier ANRU. On avait très peu de temps si l'on voulait les subventions. On n'avait pas le temps de faire de la démocratie participative. » (technicien municipal)

« La concertation est difficile avec les gens car les sujets sont trop techniques. Même quand on a une formation d'urbaniste, c'est pas évident. Donc je reçois les gens dans mon bureau pour leur expliquer. (élue UMP)

« On a mis au point "Nouveau souffle" qui est un vecteur de communication spécifique, en plus des réunions publiques. » (maire)

L'opposition de gauche préfère parler d'une « désinformation », laquelle débouche inévitablement, à ses yeux, sur les invectives et la violence :

> *« Tout est fait pour que les gens ne participent pas. Les gens sont traités comme du bétail. Il y a une désinformation incroyable. Les gens sont incapables de savoir si leur immeuble sera démoli ou non. Ça génère énormément d'angoisse. Quand on ne sait rien, on réagit par la violence. A la dernière réunion publique, en décembre 2006, les gens n'ont rien compris au discours hyper technique du maire. Il n'a parlé du PRU que pendant cinq minutes ! Les gens bouillaient. Puis les jeunes se sont emparé du micro et l'ont distribué. Un jeune a traité le maire de voleur et de raciste. Ils voulaient savoir comment leurs parents seraient relogés. C'était tout sauf un débat. C'était un exutoire. »*

Le maire avance pour sa part d'autres raisons à la tournure que prend la « concertation » avec les habitants des Bosquets, celle de leur manipulation par différents « groupes de pression », associations « de gauche », fondamentalistes religieux et délinquants :

> *« Si la population jouissait d'une totale liberté et n'était pas sous la pression de gens qui les manipulent, il aurait été possible d'aller plus loin dans l'association des habitants aux orientations de fond du projet. Dans la mesure où des groupes de pression s'efforcent de se constituer comme uniques interlocuteurs de la cité face à nous, ça ne peut être qu'une épreuve de force stérile. J'ai fait une réunion publique sur les orientations de fond concernant le plan viaire, les parcellaires, etc. Il y avait 400 personnes avec une bande de braillards. Ils ont massacré ma voiture. Les 13-30 ans sont sévèrement manipulés par la gauche. Il y a trois catégories de personnes qui font tout pour faire échouer le PRU. D'abord, les associations de gauche qui entretiennent la culture de la victimisation. Elles demandent aux gens de ne se poser aucune question sur leurs responsabilités. Elles ont intérêt à garder leur clientèle, à les maintenir sur le territoire. Ce sont les premières à organiser des manifestations et à manipuler les populations en disant que le maire veut faire un petit Neuilly et les chasser. La seconde catégorie, ce sont les fondamentalistes religieux qui ont intérêt à ce que la situation se dégrade tellement qu'ils se poseront en recours. Ils ont aussi intérêt aussi à ce qu'on n'efface pas la coupure de l'espace public et privé avec la résidentialisation, pour pouvoir entrer chez les gens et faire des prêches. Il y a enfin les trafiquants économiques qui ont intérêt à ce qu'on ne remette pas en cause le plan viaire et qui sont contre la vidéo-surveillance »*

Le climat est nettement plus apaisé à Clichy-sous-Bois, mais c'est plutôt l'apathie qui domine. Ici, les règles formelles de la participation semblent mieux respectées, en appui notamment sur l'Université du citoyen. Mais les élus comme les techniciens municipaux admettent la superficialité de l'exercice et s'estiment dépourvus d'outils pour approfondir la démocratie locale :

> *« Les habitants ont été associés au travail de l'Université du citoyen et aux réunions de quartier. Mais ils n'ont pas été associés aux choix architecturaux, ni à la réflexion sur les composition future de la ville. » (élu)*
>
> *« Il y a eu une commission pour échanger dans le cadre de l'Université du citoyen, mais il n'y avait que quatre ou cinq habitants ! Il y a un affichage sur les outils de communication. On se donne bonne conscience mais on ne met pas tous les moyens pour faire vivre la démocratie locale. (technicien municipal)*
>
> *« On a d'énormes progrès à faire sur la communication. » (technicien municipal)*

« Je ne sais pas comment associer les habitants à un projet qui va durer vingt ans. » (élu)

Le journal municipal permet de faire passer aux habitants différents messages témoignant de l'inquiétude des élus par rapport à l'ANRU sur le financement de l'opération, ou de leur insatisfaction sur le périmètre du projet, son caractère trop peu global. Manière de signifier que si le PRU échoue, la faute incombera à l'ANRU et non aux élus :

« La mixité sociale et la mobilité ne se réaliseront pas du jour au lendemain. Il faudra d'abord ou en même temps réussir dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et assurer une meilleure répartition des logements sur le territoire national. » (Clichy magazine, n° 58, décembre 2005)

« Y aura-t-il un PRU sur le quartier du Bas Clichy ? Nous avions initialement prévu et souhaité fortement que le Bas Clichy soit pris en compte dans le PRU, mais cela n'a pas fait l'objet d'un accord. Il nous a été demandé de restreindre notre projet au quartier du Haut Clichy. » (Clichy magazine, n° 59, mars 2006,)

« Tant que la prise en charge par l'ANRU de la totalité de l'opération sur la Forestière n'est pas acquise, le risque est considérable de voir l'opération s'arrêter sans être terminée, avec un dérapage financier insupportable pour la Ville et ses habitants. » (Clichy magazine, n° 59, mars 2006)

Beaucoup plus que les acteurs du PRU, les techniciens sociaux du territoire se montrent les plus critiques envers les pratiques municipales de concertation, à Clichy comme Montfermeil :

« Ici on fait le projet à l'envers, sans les habitants. Tout vient d'en haut. Il y a quatre ans, on en était encore à la réhabilitation Les gens ont appris par le Parisien le projet de démolition de Borloo ! »

« L'expression des habitants est très négligée ici. L'enjeu fondamental de la réussite du PRU, c'est de demander aux gens ce qu'ils en pensent. Depuis quinze ans, les villes disent qu'elles ne sont pas prêtes, que c'est trop tôt ! Les institutions communiquent sur le PRU avec un jargon inaccessible par les habitants et par le commun des mortels. Les gens, eux, veulent savoir s'ils ne perdront pas trop d'argent et si le fils aîné pourra décohabiter. »

« J'ai demandé dans une réunion à quel moment on demandait leur avis aux habitants sur ce qu'ils voudraient comme type d'habitat et d'espaces de vie collectifs. Mais ce n'était jamais le moment d'en parler ! Les seules questions qui intéressaient les partenaires étaient de savoir ce qu'on démolit et quel bailleur sera choisi. Même si ça coûte cher, il faut mettre des gens qui fassent du porte à porte pour organiser les habitants. »

<u>Créteil</u>

Tous les techniciens interrogés observent que les élus de Créteil sont faiblement investis dans les projets de rénovation urbaine, notamment en regard du GPV :

« On ne voit pas d'allant, à Créteil, sur la rénovation urbaine. Les PRU envisagés sont les moins mûrs du département. Je n'ai pas le sentiment que les élus soient porteurs. » (représentant de l'État)

« Il faut une volonté politique forte pour conduire un projet urbain qui vise la mixité. Le meneur du jeu doit être le maire. Mais depuis le GPV, on ne sent plus vraiment de portage politique. Il n'y même pas de comité de pilotage politique, mais seulement une validation en conseil municipal. » (technicien municipal)

Les techniciens sont de fait les chevilles ouvrières des projets de rénovation urbaine, à commencer par le bailleur SAGECO présent aux Bleuets. Il est vrai que l'ANRU leur apporte de substantiels avantages financiers. Pourtant, le bailleur en question se plaint lui-même du manque d'implication des élus, qui le conduit à trancher entre techniciens des questions éminemment politiques :

> *« Le problème des projets ANRU, en général, c'est d'apporter des réponses techniques à des problèmes qui ne le sont pas. Je regrette qu'on ne soit qu'entre techniciens. Les techniciens ont confisqué un débat qui touche toute la société française. Aux Bleuets, c'est vraiment nous, bailleur, qui voulions faire quelque chose. La municipalité nous a accompagnés. Le maire nous a dit : "Vous m'expliquez que la réhabilitation coûte cher, alors vous n'avez qu'à me raser tout ça, démerdez-vous !" Mais il suffisait de connaître le site pour savoir que les Architectes des bâtiments de France n'accepteraient pas qu'on touche un cheveux du patrimoine. L'État nous a demandé de penser à la question de la mixité sociale, mais on ne se pose pas ces questions. Je ne sais pas ce que je pense, et je sais que ce qu'on fait n'est pas terrible. A côté de ça, on passe notre temps à remplir dans fiches et des dossiers… »*

L'État local ne tient pas non plus à s'affirmer en pilote des projets. Il se contente de faire jouer le paramètre des taux de financement de l'ANRU pour inciter les élus à s'investir, sans grand succès avec Créteil :

> *« La politique de l'État et le mandat de l'ANRU sont très clairs : avoir de la mixité. Mais nous n'avons pas pris position car les projets ANRU doivent être portés par les élus. L'ANRU ne force pas, elle fait seulement varier les taux de financement. Mais l'argument n'a pas joué dans ce cas. »*

L'État local s'est même trouvé à front renversé par rapport aux élus, la DDE s'opposant à la démolition du patrimoine SAGECO contre la volonté de la ville :

> *« Je suis missionné pour amener de nouvelles populations dans un laps de temps très court. Il y a seulement eu une divergence sur la méthode de la démolition. La ville avait envisagé de démolir massivement, mais nous la DDE y étions opposés. Mais cela ne change rien à l'objectif de diversification des populations. Le point de vue de l'État consistait à dire qu'on pouvait arriver à cet objectif en travaillant à patrimoine constant. » (DDE)*

L'argument était donc technique, et ne changeait rien à l'objectif partagé par tous, celui de la mixité sociale dans l'habitat :

> *« Il n'y a pas d'opposition entre élus sur la mixité sociale, ni entre élus et techniciens. » (technicien municipal)*
>
> *« La stratégie de dissémination n'a jamais fait débat. Elle est évidente pour tout le monde. » (bailleur)*

Créteil a beau cultiver son image de ville douce et tolérante, certains acteurs institutionnels aimeraient recourir à des solutions plus radicales pour venir à bout de la question des « quartiers ». Aussi déplorent-ils que les habitants ne pensent pas comme eux… :

> *« Notre stratégie, c'est la mixité volontaire et la dispersion, même si les enquêtes sociales montrent que les gens veulent souvent rester sur la commune. » (représentant de l'État)*

« Il faut des solutions plus fortes que la simple réhabilitation, mais on tourne en rond sur la démolition. Politiquement, ce n'est pas possible de raser tout le quartier. Les gens y ont toute leur vie. Nous on trouve ça merdique, mais eux, ils veulent rester. » (technicien municipal)

« Je ne sais pas si on a fait une enquête sociale. Mais je sais que beaucoup d'habitants souhaitent rester dans le quartier. Beaucoup espèrent son amélioration. Mais ça n'ira pas dans le sens de la mixité. On dit aux habitants qu'on veut faire de la mixité sociale, mais comment un habitant peut-il se reconnaître dans la mixité ? Ils se pensent déjà dans la mixité sociale. Ils ne se posent pas ces questions. Ils se trouvent bien. Ils se posent en revanche les questions de l'emploi, de la pauvreté, de la délinquance… Nous, élus, devrons gérer les contradictions entre les souhaits des habitants et l'objectif de mixité sociale. Mais on ne fera pas de démagogie. Il faut savoir ce que l'on veut : on a besoin de donner à ce quartier une image plus conforme au reste de la ville. » (élue)

… ou, pire, s'efforcent de faire capoter les projets institutionnels, en mettant en avant leurs intérêts particuliers contre l'intérêt général :

« Certains parmi ceux qui veulent rester font monter les enchères. » (représentant de l'État)

« Les délinquants sont dans la population et essaient de contrecarrer le projet. » (élue)

Les habitants estiment ne pas avoir été associés à la définition des orientations de « leur projet » -celui des institutions- alors qu'ils pensent avoir une expertise à faire valoir. Mais ils doutent que leurs propositions comme leurs divergences de vue puissent être prises en compte par les institutions :

« On n'a pas été concertés alors qu'on est les premiers concernés. Vous pensez que si les habitants ne sont pas d'accord avec la rue transversale, ils vont renoncer à leur projet ? »

« J'ai des idées, je les aurais bien données, mais bon… Il n'y a aucune concertation car les élus estiment que ce n'est qu'un projet, qu'ils n'ont pas encore décidé et donc qu'ils ne doivent pas en parler. »

L'incertitude sur l'acceptation du projet par l'ANRU sert en effet d'argument aux institutions pour repousser la concertation à une phase ultérieure… une fois le projet « bien ficelé » :

« Le rapport au temps est très compliqué. On est dans une phase où la concertation sur le cœur du projet n'est pas à l'ordre du jour. Il faudra faire la concertation quand les projets seront plus clairs. » (représentant de l'État)

« La concertation est très bien menée avec les élus. Les projets sont présentés aux habitants, mais une fois seulement qu'ils sont bien ficelés. » (technicien municipal)

« J'ai une vision très pessimiste de la concertation. Elle n'a pas eu lieu à Créteil. Elle aura lieu, mais de façon formelle. De toute façon, ça ne change jamais rien, sauf à la marge. C'est effrayant de constater l'absence d'action collective ! » (bailleur)

La « concertation » est d'abord une compétence de la municipalité. Celle de Créteil se félicite des nombreux dispositifs prévus à cet effet. Mais ce ne sont pas des outils d'action collective. Un technicien municipal chargé des dossiers urbains y voit au contraire le meilleur antidote à la « communautarisation » des quartiers :

> *« On essaie de s'opposer à la communautarisation par la une démarche de participation des habitants -comités de quartier, concertation, communication) et en développant une offre de services publics républicains dans tous les quartiers. Les élus sont également très présents. Le maire fait des tournées à pied dans tous les quartiers. »*

Les techniciens de la politique de la ville sont, eux, plus critiques sur cette manière d'envisager la participation à Créteil :

> *« Il y a beaucoup de concertation (comités de quartier, assises de la ville, concertation sur le PLU…), mais les gens n'y vont pas. Il est vrai que les politiques n'aiment pas entendre de critiques… » (technicien politique de la ville)*
>
> *« On n'est pas dans le registre de la concertation avec les habitants, mais dans celui de l'information. On ne prend pas en compte le fait que dans chaque habitant, il y a un expert potentiel. »*

Sur les projets de rénovation urbaine, un élu le reconnaît : « *on n'est pas dans la co-production, mais dans l'échange, parfois tendu, avec les habitants.* » Il développe cependant une vision éclairée de la rénovation « à visage humain », non par foi dans les vertus intrinsèques de la participation, mais parce qu'on « *ne peut pas faire autrement* » pour faire avancer les projets urbains, qui dans cette ville ont tendance à s'enliser. L'expérience du GPV au Mont Mesly montre que l'on n'est pas à Créteil dans une ville où le maire prendrait le risque de froisser ses électeurs, notamment sur la question des démolitions :

> *« On ne peut pas faire autrement que de tenir compte de leur point de vue pour faire avancer les projets. On ne peut plus se permettre de simplement informer les gens, même si la part de décision relève des élus et des promoteurs. On fait évoluer les projets en fonction des réactions des habitants. Dans le GPV du Mont Mesly, il y a eu un dialogue avec la population dans le cadre des comités de quartier. Il y avait un lieu permanent ouvert à tous. Des démolitions étaient prévues. Mais les gens sont attachés leur quartier. Le maire a été dans leur sens. (…) Le Mont Mesly vote à près des deux tiers à gauche quel que soit le type d'élection. »*

Les techniciens du social ont une lecture quelque peu différente de ce qui s'est passé au Mont Mesly, où l'enjeu était de « faire comprendre » la démarche des élus aux habitants :

> *« Le GPV avait suscité beaucoup d'intérêt de la part des élus et des habitants. Mais il n'a pas été élaboré avec les habitants. Les choses étaient ficelées. Il y a eu plusieurs réunions thématiques avec les habitants et des réunions publiques pour présenter les axes du projet. Il y avait un local du GPV ouvert au public. Ceux qui ont participé ont fini par comprendre la démarche. »*

Le même interlocuteur insiste toutefois sur la dimension humaine et emplie de sollicitude d'une municipalité qui se garde d'employer la manière forte :

« En plus de reconstructions-démolitions, le GPV prévoyait un volet social qui se préoccupait davantage des gens que l'ANRU. On se posait la question des relogements avant les démolitions. Il y avait une notion de dispersion dans le GPV, mais aussi des assistantes sociales pour expliquer aux gens. Les gens exprimaient la crainte d'être virés. Mais les politiques avaient pris l'engagement de ne pas envoyer les gens en dehors de Créteil. Ils ont rassuré les gens. »

Les Blagis

Certains techniciens ont des doutes sérieux sur la stratégie de démolition, mais ils les ont tus :

« Entre nous, autour d'un café, avec les collègues de services de l'État on se disait qu'il ne fallait pas démolir les Tertres. Il fallait éviter de démolir les Tertres et travailler avec les personnes en grande difficulté par de l'accompagnement social. La barre des Tertres était très bien, c'était une bonne construction qui présentait beaucoup d'intérêts architecturaux. Il n'y avait aucune raison de la démolir. Il fallait la rénover, c'est une question de bon sens. Mais il n'y a eu aucune opposition écrite. On n'a eu aucun échange à ce sujet avec la ville. » (représentant de l'État)

« J'étais seulement favorable à une démolition partielle. Comme on voulait les crédits de l'ANRU, il fallait se mettre d'accord sur la démolition des Tertres. Si on avait refusé, on nous aurait pris pour des fous ! Pourtant c'est incroyable de démolir ces immeubles, c'est de la folie quand on voit ce que ça coûte ! Sans même parler de la dimension sociale, on démolit quelque chose dont on a besoin. Ce sont les ministres qui ont voulu démolir pour éparpiller. Pourquoi ne pas vider les familles en le disant clairement ? On se sert de la démolition comme une excuse pour justifier le départ des familles. » (technicien logement)

« Le constat sur les Tertres a été partagé. Mais on aurait pu garder le volume et faire autre chose. Ce n'est pas en démolissant qu'on règle le problème de la drogue. Il y a un attachement fort au quartier, y compris ceux des Tertres. Beaucoup disent qu'ils reviendront après. C'est un très bon levier pour travailler. C'est une réponse à tous les problèmes d'image qu'on met en avant. » (technicien ORU)

Comme dans les autres sites, les techniciens du social sont restés à l'écart des discussions technico-financières. Et comme ailleurs, ces techniciens sont les plus favorables à une stratégie de développement communautaire :

« Le projet ANRU, c'est 80 millions sur 15 ans et pas de résultats avant 10 ans. Pour les décideurs, la signature de la convention c'est la mise en oeuvre du changement ! Je ne veux pas dire qu'il ne faut pas restructurer certains territoires. Mais quand on est sur le volet social, on est sur des masses financières 20 fois moins importantes et on demande des résultats l'année suivante ! (...) Je suis favorable à une stratégie communautaire, c'est-à-dire travailler sur une population en recréant la mixité en son sein par le développement individuel et collectif. On a très peu exploré cette voie, on lui donne très peu de moyens. »

« Il faut permettre à ceux qui le veulent de rester, mais en traitant leurs problèmes. L'ORU ne va pas changer grand chose sinon améliorer le logement. Les interventions sur les enjeux sociaux sont trop faibles. La diversité doit se faire en soutenant les parcours des gens. La vie est basée sur l'emploi. Si les causes qui ont créé le quartier ne sont pas traitées, on reviendra à la même situation. »

Aussi, sur tous les aspects de l'Opération de renouvellement urbain, la municipalité PCF se positionne comme en fusion avec les habitants. Présente sur tous les fronts, elle leur explique dans le journal

qu'elle publie, appelé « Notre quartier », qu'elle a interpellé le ministre sur le financement de la réhabilitation des Cuverons… :

> *« Réhabilitation des Cuverons. : le ministre interpellé. Le maire de Bagneux Marie-Hélène Amiable, la députée Janine Jambu, et le conseiller général Christian Fischer ont été reçus par Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale à propos du dossier de l'ORU du Sud de Bagneux. Marie-Hélène Amiable, après avoir rappelé l'ensemble des objectifs et contenus de l'ORU, a insisté sur la principale préoccupation de la municipalité qu'est le financement de l'option de réhabilitation lourde retenue pour les Cuverons. » (Notre quartier, n° 15, avril 2005)*

…que la bonne nouvelle de l'approbation du projet par l'ANRU est tombée… :

> *« La bonne nouvelle venait de tomber, et Christian Fischer, premier maire adjoint, s'est chargé de la porter aux habitants. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine a approuvé le financement des projets de l'Opération de Renouvellement Urbain. » (Notre quartier, n° 18, février 2006)*

… que les habitants peuvent être rassurés car les relogements n'auront pas de conséquences négatives pour eux, à l'inverse d'autres communes qui ne songent qu'à réduire leur parc social… :

> *« Reloger les habitants sur la ville, est-ce une obligation ? Juridiquement, rien ne nous obligeait à le faire. C'est notre volonté politique d'éviter que les gens soient "expatriés" de leur ville, et ne subissent pas de conséquences négatives, financières en particulier. La charte de relogement a été discutée avec les partenaires et les habitants en ce sens. C'est le contraire qui se passe dans de nombreuses communes, qui souhaitent réduire leur contingent de logements sociaux. (Notre quartier, n° 19, avril 2006)*

… et qu'elle s'associe pleinement au combat légitime des habitants pour le reconventionnement d'ICADE :

> *« Pour l'arrêt des hausses de loyers ! Pour un retour dans le secteur social ! Telles étaient les revendications que les Amicales de locataires étaient venus porter devant le siège d'ICADE. Une soixantaine de locataires s'étaient mobilisés pour soutenir la délégation composée des responsables d'amicales ICADE, de Mmes le Maire et Janine Jambu députée, ainsi que de Guy Collet, maire-adjoint au Logement. » (Notre quartier, n° 21, octobre 2006)*

Un numéro de « Notre quartier » intitulé « L'art de la concertation ! » est accompagné d'une photo sur laquelle on n'aperçoit aucune personne issue des « minorités visibles », mais seulement des personnes plutôt âgées et de type européen. La municipalité a pris les devants et fait parler un habitant du second groupe qui se soucie d'impliquer les habitants du premier dans la « démocratie participative »:

> *« Cette démarche de démocratie participative est une bonne amorce d'une participation effective des habitants aux décisions, commente Daniel Monteux, habitant des Cuverons. Il faut néanmoins que nous réfléchissions aux moyens de faire participer, les jeunes, les femmes et les populations immigrées si nous voulons être représentatifs de la population du quartier dans sa diversité. » (Notre quartier, n°15, avril 2005)*

Le plus difficile dans cette « concertation » est évidemment d'expliquer aux habitants des Tertres que leur logement sera détruit et qu'il faudra se reloger ailleurs. Il appartient aux élus de réussir cet exercice pédagogique :

> *« Le débat sur la démolition a eu lieu dans les réunions publiques. Les gens ont demandé pourquoi on démolissait. On leur a expliqué. Certains ont compris, d'autres acceptent moins. Je sais que ceux qui tiennent le trafic n'ont pas intérêt à la démolition. » (élu PCF)*

> *« Il y a eu des réunions d'information avec la population. La plupart des familles que je connais ne sont pas d'accord avec la démolition. Certaines se sont senties bousculées. Pour elles, il n'y a pas de problème aux Tertres. On a essayé d'expliquer à la population, mais il ne pouvait pas y avoir unanimité en faveur de la démolition. » (élu PS)*

Et pour passer le chagrin, une pièce de théâtre a été montée sur le thème du départ inéluctable mais nécessaire :

> *« Les responsables ont discuté avec toutes ces personnes. A la fin, elles finissent par comprendre que c'est une bonne chose de partir, même si c'est douloureux au démarrage. On a fait parler les femmes, on a enregistré des gens qui pleuraient avec une compagnie de théâtre. » (responsable associatif)*

Enfin, comme il ne fallait rien laisser au hasard, la municipalité s'est assurée du soutien de l'Amicale des locataires des Tertres-Cuverons, à l'instar de sa responsable qui a « rapidement compris » que la démolition était une « bonne chose » :

> *« Au départ, l'Amicale n'était pas favorable à la démolition des Tertres. Mais il a bien fallu se rendre à l'évidence que les gens attendaient un changement, même si tous n'étaient pas d'accord pour déménager. Mais la grande majorité voulait changer, voir autre chose. Les gens comme moi ont rapidement compris que c'était une bonne chose quand ils nous ont expliqué le projet. »*

Un acteur du quartier précise comment l'Amicale des locataires fonctionne en quelque sorte sur le modèle de la « courroie de transmission » :

> *« Le PCF a toujours essayé de placer ses pions au sein de l'Amicale des locataires. La démolition des Tertres a été imposée par la ville à l'Amicale, qui était politiquement proche -sa dirigeante est une employée municipale qui a des responsabilités dans la section locale du parti- et qui ne pouvait rien dire. On ne pouvait pas contrarier la maire, Mme Jambu. »*

Un « référendum » a bien été organisé par l'Amicale afin de demander aux habitants des Tertres s'ils voulaient la démolition. Sa responsable précise avoir reçu peu de réponses, mais celles-ci étaient positives, permettant au principe majoritaire de prévaloir :

> *« L'Amicale a envoyé un questionnaire à tous les gens des Tertres. On a eu peu de réponses, car il y a la barrière du langage, mais une majorité a voté le projet de démolition. Les autres ont dû se plier. Mais c'est vrai qu'il y a des coups de colère, notamment de la part des grandes familles qui se sentent mises sur la touche. »*

Un autre membre de l'Amicale est plus hésitant quant au résultat de la consultation, lequel n'aurait pas été communiqué à la mairie :

> *« On a eu peu de réponses. Je ne peux pas vraiment vous dire quel était le résultat… Les bulletins devaient être déposés dans la boîte aux lettres de l'Amicale… Personne n'a contrôlé le nom des votants. En fait, le résultat n'est pas sorti du quartier. On n'a rien dit à la municipalité. De toutes façons, c'était décidé. La ville avait dit que la barre des Tertres devait disparaître. »*

En effet, les autres acteurs semblent ignorer jusqu'à l'existence de cette démarche ou de son résultat :

> *« Je n'ai pas entendu parler de consultation des habitants. » (responsable associatif)*
>
> *« Je ne suis pas au courant de la consultation des habitants des Tertres sur la démolition. » (élu PCF)*
>
> *« Je n'ai jamais entendu parler d'une consultation des habitants. Mais ça n'aurait pas changé la décision. On n'allait pas demander aux gens de se prononcer. » (élu PS)*
>
> *« Le référendum auprès des locataires n'a jamais pesé dans le débat. Je ne sais même pas le résultat ! » (technicien social)*

<u>Aubervilliers</u>

Comme dans les autres sites, les techniciens chargés de la politique de la ville (hors ANRU) sont les plus prompts à regretter le déséquilibre entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement :

> *« Assurer la mixité par la promotion interne au quartier, c'est de l'ordre du rêve car il faudrait les budgets adéquats. Or, les enveloppes du CUCS sont en baisse. »*
>
> *« Les grands choix nationaux sont catastrophiques concernant l'équilibre entre l'urbain et le social. Avec la nouvelle politique de l'État, tous les moyens vont à l'urbain. Même le CUCS est aspiré par l'urbain ! On a perdu la vision globale. L'équilibre social de la ville ne peut pas se résumer à la question du logement. L'école est plus centrale aujourd'hui. Il y a également beaucoup de discriminations et de freins pour les personnes d'origine étrangère qui ont du mal à grimper dans l'ascenseur social. Le problème de fond, c'est la discrimination et l'égalité des chances ».*

Dans huit quartiers d'Aubervilliers, la municipalité a mis sur pied des « Démarches-quartiers » visant à associer la population aux décisions. Ces dispositifs comprennent les Conseils de quartier, animés par un(e) élu(e), des coordonnatrices et des Boutiques de quartier. Certains élus et techniciens sont enclins à louer la qualité du dialogue noué avec les habitants dans le cadre de ces démarches de participation et soulignent la bonne réception des projets de rénovation urbaine :

> *« La démocratie participative ne marche pas si mal à Aubervilliers. » (élu)*
>
> *« Les gens se sont beaucoup exprimé sur les projets ANRU dans les conseils de quartier. Il n'y a pas eu de remontées véhémentes ou négatives. » (technicien municipal)*
>
> *« Le projet est très bien perçu par les gens qui se plaignent des incendies, des taudis, des rats. On est une ville traumatisée. » (technicien municipal)*

D'autres appréciations émanant d'élus sont nettement moins élogieuses :

> *« Il y a eu très peu de débats avec la population sur les projets ANRU. » (élu)*

« Les Conseils de quartier sont essoufflés. Ce sont toujours les mêmes qui viennent. » (élue)

« La concertation avec les habitants est très difficile. On ne dit pas la vérité aux gens. » (élu)

Certains mettent en avant les limites de l'association des habitants aux projets, soulignant l'absence d'initiatives prises pour les doter de capacités d'expertise :

« On associe les citoyens, mais ils ne sont pas en capacité d'expertise. On ne leur donne pas les moyens. » (élue)

« On a été plus loin que la simple consultation sur l'ANRU, mais pas au point d'associer les habitants en amont. Les habitants ne participent pas car ils pensent qu'ils n'ont pas les compétences. » (élu)

Une expérience a souvent été évoquée par nos interlocuteurs, celle du quartier Emile Dubois/Maladrerie où un projet urbain a été contesté par des habitants, avec à leur tête un groupe d'architectes qui pouvaient faire valoir une contre-expertise. Mais l'expérience a laissé un souvenir amer à certains, comme ce technicien qui juge indépassable le paradigme de la démocratie représentative :

« Sur le projet Emile Dubois/Maladrerie, il y a eu une montée de boucliers d'une partie de la population en 2002. Ces gens ont été récupérés par un petit groupe de nantis, des architectes-urbanistes. Il y a une limite à la démocratie locale. Au bout d'un moment, il faut savoir qui décide de quoi. Ou doit-on céder à une minorité de nantis ? » (technicien municipal)

Un autre technicien envisage la mixité sociale comme un « intérêt supérieur » qui autorise les décideurs à faire « ce qui est bon pour les gens » même si ces derniers ne le veulent pas :

« Les gens préfèrent rester dans leur logement pourri, s'il est près du métro. Mais on va quand même faire le projet. La mixité sociale est un intérêt supérieur. On fait ce qui est bon pour les gens même s'ils ne le veulent pas. Il y a des gens qui ont été élus pour prendre des décisions. » (technicien PRU)

Outre les obstacles généraux à la participation des habitants dans le contexte français, y compris dans une municipalité comme celle d'Aubervilliers qui affiche des ambitions élevées en la matière, les projets financés par l'ANRU soulèvent des difficultés additionnelles. La temporalité des projets, les incertitudes sur la validation finale des dossiers rendent malaisé l'implication des habitants au-delà de leur simple information, encore celle-ci est-elle incertaine. Dans ces conditions, il paraît difficile d'engager la concertation autrement que sur un projet pré-défini par les institutions :

« Il n'y a pas eu concertation avec les habitants du Landy sur les grandes orientations du projet, notamment sur l'équilibre entre logement social et accession à la propriété. Même les élus ont du mal à y voir clair, alors les habitants… Ces derniers ont pu donner leur avis sur la localisation des aménagements, et encore... On est dans le registre de l'information, mais elle est mal faite car on ne leur donne pas forcément la bonne information. » (technicien politique de la ville)

« Même quand les habitants participent, une fois qu'on arrive au stade du montage financier on doit tout refaire et on ne sait plus quoi dire aux habitants. » (technicien municipal)

> *« On concerte en amont, on construit des projets avec les habitants, mais s'ils ne sont pas validés on doit faire tout à fait autre chose ! Du coup on préfère attendre l'accord de l'ANRU avant d'engager la concertation avec les habitants. » (technicien PRU)*

On comprend dès lors pourquoi les habitants que nous avons interrogés dans le quartier du Landy -qui sont en l'occurrence des bénévoles associatifs- ont la sensation de n'être sollicités que sur des aspects superficiels du projet. Placés « devant le fait accompli », ils ont le sentiment que leurs avis ne sont pas pris en compte et se disent infantilisés :

> *« On ne peut pas dire qu'on n'a pas été concertés, mais on n'est pas décideurs. Par exemple, quand ils ont annoncé la construction de la passerelle par-dessus le canal, on a demandé l'accessibilité pour les handicapés, les vélos et les poussettes. On ne nous a pas écoutés. On n'a pas non plus notre mot à dire sur les grandes orientations du projet. Il n'y a pas eu de vrai débat. On a été mis devant le fait accompli. On nous écoute, mais on ne nous entend pas. Alors que c'est le citoyen qui peut avoir des idées ! »*
>
> *« Neuf fois sur dix, ça dégénère, car on se fout de notre gueule ! Avant, c'était les élus qui choisissaient l'ordre du jour des comités de quartier. A notre initiative, on va maintenant les voir pour parler de notre ordre du jour. Ils nous suivent un peu, mais on n'a pas de réponses. On veut des réponses à nos questions, sans blabla ! Si c'est non, qu'on nous explique pourquoi. On n'est plus des gamins, on peut comprendre ! »*

Plusieurs de ces bénévoles associatifs témoignent de leur désaffection pour les réunions de « concertation » avec les élus auxquels la plupart déclarent avoir cessé de participer à un moment ou l'autre. Ils disent leur frustration de se sentir tenus à l'écart du projet de rénovation urbaine et leur lassitude de ces réunions où l'on peut parler, mais sans être forcément entendus :

> *« A force de dire toujours la même chose sans être entendus, on ne va plus aux réunions. »*
>
> *« Je participais aux réunions publiques sur le projet urbain. J'ai arrêté. J'en ai eu marre parce que je voyais que ça ne changeait pas grand chose. C'est seulement de l'information. Les gens peuvent donner leur opinion, mais ça s'arrête là. »*
>
> *« Je ne participe plus régulièrement aux comités de quartier, car ce n'est pas le lieu où l'on écoute où l'on tient compte de ce que souhaitent les gens. J'y allais au départ, et j'ai vu que ça ne changeait rien sur la propreté, la sécurité ou le stationnement. »*

Les projets ANRU soulèvent un autre obstacle de fond : comment faire un projet avec les habitants quand ce projet ne les concerne pas forcément ? Un élu trouve que les habitants actuels sont très lucides à cet égard :

> *« Les habitants ont compris le mécanisme : ils ne seront pas forcément là pour bénéficier du projet. On les consulte sur l'avenir du quartier, alors que ce ne sera pas eux qui seront là ! On sait bien que les conséquences du projet, c'est de faire venir une autre population. La question que se posent les gens, c'est de savoir s'ils vont rester. » (élu)*

Ces témoignages de bénévoles associatifs du Landy confirment l'embarras des élus face aux questions des habitants qui ne sont pas assurés de pouvoir demeurer dans leur quartier :

> *« La question de savoir quelle population va arriver est un peu tabou. On a l'impression que les élus sont réticents à en parler. Ils nous disent : "on verra bien". En fait, ils mettront qui ils veulent dans le quartier. »*
>
> *« Esthétiquement, le projet change le quartier, mais ça ne change rien au quotidien des habitants. Les gens ont demandé s'il y aurait des améliorations pour eux dans les réunions publiques. Les élus ne répondent pas vraiment. Pour moi, le projet du Landy est clairement fait pour d'autres que les habitants d'aujourd'hui. Les projets urbains déplacent les populations. Je suis contre. Faire partir des gens déjà installés qui aimeraient rester, c'est comme si on leur disait : "Vous ne convenez pas dans le paysage". Les gens partiront dans des communes plus pauvres et le problème sera toujours le même. »*

Des techniciens font part aussi de leur malaise -et de celui des élus- à propos de cette manière étrange d'envisager la concertation avec les habitants sur un projet dont ils ne sont pas les premiers destinataires :

> *« Beurk, la concertation ! On fait la concertation avec les gens alors que le nouveau quartier ne sera par pour eux ! Tous les techniciens et les élus disent qu'ils sont révulsés par cette façon de faire de la concertation sur un projet qui ne concerne pas les gens. Les gens sont attachés à leur quartier et n'accéderont pas aux nouveaux logements dans le quartier. On construit un quartier meilleur, mais pas forcément pour les gens du quartier : c'est notre problème éthique. » (technicien PRU)*
>
> *« Les élus sont interpellés par les habitants qui leur demandent si les projets sont pour eux ou pour des gens de l'extérieur. Leurs réponses ne sont pas lumineuses. Ils répondent souvent sur le thème des parcours résidentiels. Nous, techniciens, ressentons un malaise par rapport à la population qui va être obligée de partir. » (technicien politique de la ville)*

Une fracture ethnique entre « anciens » et « nouveaux »

Argenteuil

Le volet « démolitions » du Projet de rénovation urbaine d'Argenteuil est fortement contesté par les Amicales de locataires, notamment les Amicales CNL du quartier des Musiciens (sous-quartier du Val d'Argent) et de la cité Joliot Curie. Ces associations sont surtout représentatives d'une classe ouvrière déclinante, très liée par le passé au PCF, et encore présente dans ces quartiers par des retraités. Leur capacité à mobiliser les populations d'origine immigrée apparaît des plus limitées comme le reconnaissent les responsables des Amicales :

> *« Dans le quartier des Musiciens, les Français d'origine sont largement minoritaires. Les animateurs de l'Amicale sont là depuis 30-35 ans. Ils sont d'origine européenne. Aux réunions de l'Amicale, la majorité est française de souche européenne. J'ai sollicité plusieurs mamans d'origine maghrébine, mais de là à ce qu'elles viennent... Il y a des associations communautaires dans le quartier, qui font du lien social. Mais elles n'interviennent jamais sur le logement. »*
>
> *« Quand on a fait des réunions publiques, on tracte beaucoup. Mais ce sont toujours les mêmes qui viennent : les anciens très attachés à leur cité. Les jeunes ne viennent*

quasiment pas et les gens d'origine immigrée pas du tout. Nous sommes dans la cité depuis 23 à 48 ans selon les cas. On est environ 45 cotisants. Il n'y a que des Blancs. Il y avait un Arabe mais il est parti. Il n'y en a jamais eu au bureau de l'Amicale. »

« On a fait un appel à candidature au sein de l'amicale. J'étais surpris parce qu'un Africain s'est porté candidat. »

Une partie de l'explication réside dans le fait que ces militants associatifs de la « vieille garde » vivent mal l'arrivée des minorités ethniques dans leurs cités. C'est pourquoi ils croient dans les vertus de la mixité sociale, mais en référence à un âge d'or révolu :

« Au début, il y avait de tout, des artisans, des gardiens, des commerçants… C'était ça la mixité. Mais ça s'est réduit. Il faut aussi une diversité des origines. Quand on a plus de 35% de gens d'origine maghrébine ou noire dans une cité, même de nationalité française, c'est trop élevé. »

« La mixité sociale, c'est mon cheval de bataille, mais je ne veux pas être taxée de racisme. Là ou le bât blesse, c'est que lorsque des Français ont des propositions pour venir ici, ils refusent. Quand il n'y qu'une race dans un quartier, les gens qui visitent les appartements se sentent perdus. Ils ont entendu dans les medias que la ZUP était un repère de voyous. Pour moi, la mixité sociale c'est mélanger des gens de toutes les races de toutes les ressources. Et ce n'est pas le cas. Quand on met dans un quartier des gens de différentes races et à faibles revenus, ça créé des problèmes. Dans les événements festifs, on est obligé de faire des merguez hallal, sinon il y a très peu de monde. Ça prouve qu'il n'y a pas de mixité. Prenons notre bâtiment. Il y a quelques Français de souche, mais ils se sentent très isolés. Dans ma cage d'escaliers, sur dix familles il y a quatre familles africaines avec beaucoup d'enfants, sauf une personne âgée, et une famille maghrébine avec un peu moins d'enfants. On est trois familles européennes et les deux autres sont pakistanaise et antillaise. »

« Il n'y a jamais eu d'insécurité dans cette cité. Il ne s'est rien passé à l'automne 2005. Mais c'est vrai que la population a changé. Il y a toujours eu de bonnes relations de voisinage, même avec les immigrés. Mais la cité a évolué. Ce ne sont plus les mêmes gens. Il y a beaucoup plus d'immigration que dans le temps. Aujourd'hui, c'est la racaille. Il y a deux classes différentes chez les immigrés. Les derniers arrivés posent problème. Les nouveaux immigrés sont moins Arabes et plus Noirs, ou alors les Arabes sont plus intégristes. Les anciens immigrés sont bien, mais pas les nouveaux, surtout les jeunes qui sont agressifs. On ne peut pas leur parler. Les nouveaux nous disent tout de suite qu'on est racistes. Ils n'arrivent pas à s'intégrer dans la population française. Ce n'est pas la couleur qui nous gêne, c'est la mentalité. Il ne faut pas mettre tout le monde dans le même sac. Je ne suis pas raciste, mais ça commence à bien faire ! »

L'une des raisons de l'hostilité de ces militants associatifs aux démolitions réalisées ou prévues dans le cadre du Projet de rénovation urbaine est la crainte qu'elles se traduisent par à une arrivée supplémentaire de ces populations d'origine immigrée ou qu'elle aboutisse à une segmentation accrue du quartier :

« On nous a dit qu'on donnerait la priorité aux gens issus des démolitions pour les loger ici. Du coup, on va se retrouver avec plus de familles noires et maghrébines ! »

« On récolte ceux qu'on ne voulait plus dans le centre-ville ou dans les logements démolis de la ZUP Nord. »

« Pour moi la mixité sociale c'est un cadre à côté d'un OS. Mais on n'est pas sûr que ce sera le cas, car les cadres vont vivre entre eux dans une résidence entourée de pauvres, et ça ce n'est pas la mixité sociale. D'ailleurs beaucoup de cadres sont

d'origine maghrébine ou noire et ça ne va pas dans le sens de l'amélioration du quartier. Pour moi, la solution c'est d'imposer des Européens de souche. C'est à la préfecture et à la mairie de faire ce travail. »

« On a été voir l'office HLM pour se plaindre de l'arrivée massive de familles noires. Il ne faut pas penser que c'est du racisme. Même les familles maghrébines finissent par partir ! Il y a plus de la moitié de non européens ici. L'office nous a dit qu'on avait raison. »

Certains de ces militants des Amicales de locataires soupçonnent la municipalité d'œuvrer délibérément au « pourrissement » de la cité, en attribuant systématiquement les logements aux minorités ethniques, afin d'inciter les « gens bien » à partir :

« Avant Mothron, il y avait quelques immigrés. Aujourd'hui c'est systématique. Chaque fois que des familles bien s'en vont, on nous remet des familles à problèmes. Il font exprès de dégrader la cité en espérant que les gens partent. Le maire parle de mixité, mais il ne nous met que des Arabes et des Noirs ! Si les peaux blanches s'en vont, automatiquement ont met des Arabes et des Noirs. »

« Dans certains immeubles, il n'y a que des Africains, que des Antillais ou que des Maghrébins. Est-ce naturel ou est-ce une volonté ? On n'a aucune opposition de principe par rapport à la mixité sociale. Mais ce serait mieux de changer les politiques d'attribution que de démolir. »

« Le maire a dit que son projet visait à faire de la mixité sociale. C'est son cheval de bataille. Mais qu'entend-il par là ? Mettre des gens plus huppés que nous, on serait d'accord. Pour moi, la mixité, c'est mettre des gens des classes supérieures à nous. En 1958, on avait des cadres, c'était de la mixité. On est d'accord pour les faire revenir, c'est un beau projet. Le problème c'est que le maire veut faire de la mixité, mais pas la bonne mixité ! Il l'a fait dans l'autre sens. Il ne nous ramène que des cas sociaux. La mixité avec des gens convenables on est pour ! »

La mixité sociale étant ainsi comprise par une partie des habitants comme une manière de faire revenir des Français de souche et de réduire la présence « immigrée », on comprend qu'elle soit rarement évoquée directement par les élus ou les organismes d'HLM à l'occasion des réunions publiques :

« Je ne prononce pas le mot de mixité sociale dans les réunions publiques. J'en parle seulement par rapport aux plaintes de la population sur le manque de commerces attrayants. » (élu)

« Dans le projet du Val d'Argent, ce n'est pas la mixité qui est mise en exergue. Je ne dis jamais aux Amicales qu'on fait ce projet au nom de la mixité sociale. Je ne me permettrais pas de le dire. Le maire le dit dans certaines assemblées, mais je ne suis pas sûre qu'il le dise devant 80 personnes à reloger. Le discours sur la mixité c'est le discours sur le parc privé. » (technicien du logement)

Mais ce langage des institutions est recodé par les Amicales, lesquelles préféreraient que la question des populations « qui dérangent » soit abordée de manière plus frontale :

« Dans les réunions publiques, ils parlent de la mixité, mais d'une façon très globale. C'est hypocrite. Ils refusent de mettre les pieds dans le plat. »

« On nous dit qu'il y a trop de problèmes dans la cité et qu'il faut raser, sans nommer les personnes qui dérangent. »

« Il ne le dit pas carrément, mais le maire fait des sous-entendus pour dire que les Blancs resteront et qu'il fera le ménage chez les immigrés. Il nous le fait comprendre

en disant qu'il va faire d'autres commerces pour attirer une autre population. Il dit aux commerçants français de souche : "vous verrez que vous aurez une autre clientèle". »

« Une dame m'a raconté que le maire lui avait dit : "ne vous inquiétez pas, je vais blanchir la ville". »

Clichy-sous-Bois/Montfermeil

Les acteurs associatifs interrogés ne s'insurgent pas contre l'arrivée programmée d'habitants de l'extérieur, signe à leurs yeux que la cité où ils vivent sera moins stigmatisée. Ils paraissent en effet souffrir du regard porté sur leur cité par son environnement :

« Les gens en ont marre d'être regardés comme appartenant à une cité délabrée. Quand on entend parler des Bosquets, on colle une étiquette de voyous, mais c'est seulement une minorité ! Ils se comptent sur le bout des doigts. Il faut changer le regard sur la cité. »

« On nous regarde de travers à la Forestière. J'ai vécu dans plusieurs villes, mais ici on prend un air bizarre pour nous regarder. Il faut éviter qu'on soit catalogués comme un ghetto. »

Sans trop y croire, ces responsables associatifs habitant du Plateau ne verraient que des avantages à l'arrivée de Français de souche. Pour certains, la présence de Français de souche est une condition de la mixité, même si ce n'est pas forcément leur priorité absolue ; pour d'autres, la mixité existe déjà dès lors qu'on la définit par le critère des origines ethniques, mais ils s'opposent comme les autres à segmentation du quartier sur une base communautaire :

« Il y a de la mixité, mais très peu de Français. Il faut aussi des Français de souche avec une bonne situation. S'il n'y a pas de Français de souche, ce n'est pas la vraie mixité. C'est le communautarisme et ça ne m'intéresse pas. Si d'autres personnes viennent je suis tout à fait d'accord. Mais il est normal que les gens du quartier soient relogés les premiers. »

« Ce serait bien s'il y avait des Français de souche dans le quartier. Il y en a un ou deux qui traînent, mais quand il y a 90% d'ethnies, les Français se sentent perdus. On n'est pas dans un pays où l'on doit être en nombre excessif dans un quartier par rapport aux autres quartiers. Ici, il est impossible d'avoir un ami français pour parler le français. Je n'ai pas été l'école au pays. J'ai pris des cours du soir ici. Pour moi, la mixité sociale c'est le mélange de toutes les cultures. Mais il ne faut pas qu'une partie impose ses vues aux autres. Chacun doit pratiquer sa religion et garder sa culture. »

« Quand nous, les Maghrébins on est arrivés, on trouvait ça formidable d'être avec des Français, des Italiens, des Portugais… On faisait des repas entre voisins. On a regretté leur départ. Maintenant, pour nous, c'est comme si on était au bled. Chez nous, la mixité, c'est trois types de communautés. Il n'y a rien d'autre que des Maghrébins, des Turcs et des Maliens aux Bosquets. Pour moi, la vraie mixité, c'est quand il y a aussi des Européens. J'espère que ça va changer. Mais ça m'étonnerait qu'ils arrivent à remplacer une population par une autre. Et puis s'il n'y a pas de Français, au final, ça n'a aucune importance à partir du moment où les gens se mélangent au lieu d'habiter par communauté. Par exemple, les Turcs ne parlent pas un mot de français. Ils ne peuvent pas évoluer. »

« On est mélangés et on est contents. Il y a des Marocains, des Tunisiens, des Maliens, des Turcs et quelques Roumains. C'est un mélange, car on n'est pas seulement entre Maghrébins ou entre Maliens. Mais on n'est pas contre le fait que des Français

viennent habiter ici. Dans les années 70, il y avait un mélange de Français, d'Arabes et d'Italiens. Puis quand les Français sont partis, on s'est retrouvés entre nous, les Maghrébins. On s'étonnerait de voir arriver un Français dans la cité ! Il y a un Français sur le bâtiment 11, Jean-François, mais je ne sais pas s'il est parti… »

Créteil

Le contraste est saisissant entre les justifications institutionnelles du PRU des Bleuets -lutter contre le ghetto, promouvoir la mixité sociale- et la perception du quartier par leurs habitants, du moins les six que nous avons collectivement interrogés à la Maison pour tous. A leurs yeux, le quartier est mixte et ils regardent positivement la contribution des familles africaines (non représentées dans ce panel) à la vie d'un quartier qu'ils sont loin de regarder comme un ghetto :

« Il y a une grande mixité sociale dans le quartier puisqu'on trouve des gens à faibles revenus et des propriétaires avec des revenus conséquents aux Bordières. On a aussi un mélange entre primo-arrivants et des gens de la troisième ou quatrième génération. C'est facteur de mixité. Ici, il n'y a aucun problème avec les populations d'Afrique noire. »

« Ce sont les Africains qui ont rétabli le lien social à travers les repas collectifs. »

« On n'a pas de tensions communautaires contrairement à d'autres quartiers. On a utilisé la capacité d'organisation des femmes africaines. On ne les regarde pas comme un problème mais comme une ressource. »

« J'ai fait toute ma scolarité dans le quartier. Ça ne m'a pas empêché de réussir, je suis maintenant en doctorat de droit. (…) On ne peut pas empêcher les regroupements. Ici, les gens font des choses ensemble, quelles que soient leurs origines. Si ça ne devient pas un ghetto ça ne me gêne pas. »

Deux participants, dont l'un est « Français de souche », ont néanmoins estimé qu'il fallait « *les mêmes proportions dans un quartier que les proportions nationales pour qu'un immeuble ressemble au pays*. » Les mêmes ont surtout insisté sur la gêne occasionnée par la présence de jeunes dans les espaces publics ou semi-publics :

« Il y a un certain ras-le-bol par rapport aux nuisances sonores des jeunes, aux squats des halls »

« Le problème, c'est quand des gens veulent imposer leur volonté aux autres : les jeunes qui débordent, qui font du bruit avec leurs motos, etc. Quand il y a des modes de vie très différents, la mixité sociale est très difficile. »

L'un des élus interrogés a bien conscience du caractère relatif de la demande de mixité chez les habitants, qu'il corrèle à la question de la violence, mais qui ne prend pas la forme, dans sa ville, d'un rejet viscéral de « l'étranger » :

« La question de la mixité sociale n'est pas posée tant qu'elle n'apparaît pas dans leur vécu quotidien. Il peut y avoir une poussée xénophobe quand il y a des problèmes de violence. J'observe une demande de fond pour davantage d'ordre, mais ce n'est jamais exprimé comme volonté d'entre soi. »

Comment le Projet de rénovation urbaine est-il accueilli dans ce contexte ? Parmi les habitants interrogés, certains ne connaissaient pas ou mal son existence :

« Je n'ai jamais entendu parler du PRU. »

« J'ai vaguement entendu parler du PRU. »

Ceux qui avaient des informations sur son contenu ont mis en avant de toutes autres priorités que la mixité sociale, trouvant même, pour l'un d'eux, un avantage à l'enclavement du quartier :

« Il n'y a pas de nécessité de faire venir des gens de l'extérieur. »

« Moi je trouve que le quartier est très bien, il y a de la verdure, de l'espace… »

« Moi je ne vois pas d'inconvénient au quartier tel qu'il est actuellement. Notre priorité c'est le stationnement, les espace verts, les structures sociales. Ici il n'y a pas de commerçants. »

« C'est un quartier fermé, mais on redoute qu'il perde son âme avec la création d'une rue transversale dans le quartier. On veut supprimer le point le plus positif du quartier : sa fermeture qui permet aux enfants de ne pas se faire écraser et qui fait que tout le monde se connaît. »

Quant à la perspective d'un déménagement à l'occasion du PRU, elle est loin d'être envisagée comme un « parcours résidentiel ascendant » :

« Je connais une jeune femme qui est née là. Elle ne veut pas aller ailleurs. Elle pleure. Elle dit qu'elle est bien là. »

« Je connais des familles à problèmes relogées aux Sarazins ; elles regrettent les Bleuets. »

« Démolir et disperser n'a aucun intérêt si on remet les gens dans le même type de quartier. »

Les Blagis

Comme dans les autres villes étudiées, on trouve aux Blagis des « anciens » du quartier, Français de souche vieillissants qui supportent mal la coexistence avec les immigrés arrivés plus récemment, notamment d'origine africaine. Ces « anciens » sont, de loin, les plus impliqués dans les associations de locataires et fortement demandeur de « mixité sociale » en référence à un âge d'or révolu. Les propos qui suivent ont été tenues par deux personnes représentative de cette catégorie d'habitants qui tiennent des discours similaires, même si l'un est proche des socialistes et l'autre proche de la droite :

« Quand on a construit des pavillons à taux préférentiels, les classes moyennes ont déménagé, c'est normal. Mais la SCIC est fautive. A partir des années 80, elle a fait entrer des gens qui n'étaient plus de la même classe sociale. L'ambiance a changé. Le fait qu'il y ait beaucoup d'étrangers n'est pas forcément contradictoire avec la mixité, mais il faut respecter les lois du pays. Un jour l'Afrique va envahir l'Europe à cause de la famine ! Il ne faut pas faire de ghettos. Il faut que ça change dans le sens de la mixité. Le PS veut faire une commune plus attrayante. Ce qui a été fait à Clamart ou Fontenay-aux-Roses, c'est notre idéal pour Bagneux. »

« On paie tous le laxisme du passé. Je ne suis pas du tout pour la municipalité actuelle, mais il y a une autre politique possible : ne pas concentrer autant de personnes d'origine étrangère sur la commune. Je sais bien que la ville de Bagneux ne contrôle pas 100% des manettes. Pasqua a donné des instructions pour concentrer une majorité de populations immigrées à Bagneux et Nanterre, pour mieux les surveiller. Mais chaque appartement libéré est occupé par des gens de couleur. Il y avait 30% de personnes d'origine maghrébine et de rapatriés quand je suis arrivé et on vivait très

bien. Le problème est venu avec les Noirs. Les Arabes sont aujourd'hui nettement en minorité. Dans mon immeuble, il y a une trentaine de Blancs et une soixantaine de Noirs. Si en arrivant en 1969, ça avait été ça, je ne serais pas resté. On vivait très bien à l'époque. On avait des rapports conviviaux avec nos voisins. Aujourd'hui ce n'est plus du tout le cas. Chacun ferme sa porte. On a des voisins qui font des travaux jusqu'à deux heures du matin. Ils s'en fichent complètement que ça gêne Pierre, Paul ou Jacques. On en voit certains étaler leur tapis pour faire la prière devant le centre commercial plusieurs fois par an. Au moment de l'Aïd, il n'est pas rare de voir à deux heures du matin un semi-remorque bourré de moutons qu'ils font descendre dans les caves des immeubles. J'ai de plus en plus de mal à supporter de vivre là-dedans. On essaie d'entretenir les immeubles, mais on ne peut pas être propres à la place des gens. Ce n'est pas illogique que les gens qui se retrouvent subitement en minorité soient mécontents. Je ne suis pas pour "le monsieur qui n'a qu'un œil", mais on en est malheureusement au point où c'est aux anciens de s'intégrer, de s'adapter au mode de vie et de pensée des nouveaux venus et non pas l'inverse ! Un jour ou l'autre, je vais partir. »

Rien d'étonnant à ce que ces interlocuteurs jugent difficile de trouver un terrain d'entente avec « les étrangers » au sein de leur amicale :

« Les étrangers n'arrivent pas à nous comprendre au sein de l'Amicale. Ils ne font rien pour s'approcher de nous. »

« On a très peu cotisants parmi les nouveaux locataires. Seulement une dizaine de gens de couleur. J'accepte qui veut bien venir. On a quelques adhérents, mais pas de gens de couleur dans les réunions. Nous, amicale, ce sont les anciens Blancs. Dans nos réunions, les gens disent qu'ils en ont marre que quand tel ou tel s'en va, il soit remplacé par… Mais on n'est pas idiots, on module nos propos en fonction de la population qui est là. En revanche je ne suis pas gêné pour dire aux gens de l'ORU qu'on met trop de Noirs dans le quartier. »

A l'inverse, on trouve aussi aux Blagis des acteurs sociaux résidents du quartier qui appartiennent au même groupe des « anciens blancs », mais qui se félicitent de la présence des immigrés, source à leurs yeux de richesse et d'échanges féconds. Leur point de vue sur la « mixité sociale » est radicalement différent :

« Mon association est située au Tertres et Cuverons. Elle reçoit essentiellement une population d'origine étrangère. Les immigrés sont merveilleux d'humanité. Aujourd'hui on fait la mixité pour éviter les immigrés. Je m'étonne que la SEMABA ne construise aucun appartement de plus de quatre pièces... Comment voulez-vous que les familles immigrées y accèdent ? Les loyers seront très élevés. Ce n'est pas comme ça qu'on fait de la mixité. »

« Ça m'embêterait que mes voisins pakistanais s'en aillent. On a appris à vivre ensemble. On ne doit pas se fermer la porte parce qu'on est différents. Il y a une telle solidarité entre groupes ethniques et pas seulement en leur sein. Quand un malheur arrive, tout le monde se regroupe, ça créé de la chaleur. »

L'évolution future du quartier suscite en fait trois types de réactions chez les interlocuteurs associatifs que nous avons interrogés, reflétant différents types d'intérêts. Représentative de ce qui subsiste de l'implantation locale du PCF, la responsable de l'Amicale des locataires juge favorablement le projet, mais s'inquiète de l'embourgeoisement prévisible du quartier :

> *« Le projet de réaménagement va dans le sens de ce que les gens réclamaient. Mais l'évolution du quartier me fait peur. Il y a besoin de changer, mais le risque est de perdre la chaleur de vie, l'ambiance. J'ai peur que ça devienne un quartier bourgeois. Je n'aime pas les bobos qui s'enferment chez eux. On a une nouvelle résidence à proximité. Les gens paient plus cher leur loyer et n'essaient pas de s'intégrer à la vie du quartier. Ils dépendent de l'école Marcel Cachin, mais les parents demandent de dérogations. Je n'ai pas envie qu'ils forment un îlot à part. »*

Un autre responsable associatif, représentatif des « anciens Blancs » que les « nouveaux Noirs » insupportent, s'inquiète surtout de savoir où ces derniers seront relogés :

> *« Compte tenu des problèmes liés aux incivilités et aux trafics, on a dit qu'on était d'accord avec la démolition. Mais on nous avait dit qu'on les relogerait ailleurs. On a demandé aux élus : où allez-vous reloger les gens ? Ils ont dit qu'ils ne le feraient pas dans le quartier, mais c'est faux ! Les gens vont être relogés sur place car ils ont besoin de grands appartements et on n'en trouve qu'aux Blagis. Je n'ai rien contre les Noirs. J'attends juste de voir combien je vais en retrouver dans mon immeuble. »*

Un troisième registre de discours est représentatif cette fois du point de vue de ces familles d'origine africaine relogées. La perception du projet par ce responsable associatif d'origine africaine n'est évidemment pas la même :

> *« J'ai été relogée en 2006. Mon nouveau quartier est très bien, mais je regrette d'avoir quitté le quartier où je connais tout le monde. Ça me manque beaucoup. Les Tertres, c'est comme une grande famille. Ma fille y retourne pour jouer avec ses copines ! Je n'étais pas d'accord mais je n'avais pas le choix. On ne m'a jamais demandé mon avis. Je n'avais pas vu passer le questionnaire de l'Amicale des locataires, dont je n'étais pas adhérente. Beaucoup de personnes étaient contre la démolition, mais il n'y a eu aucune action collective. Seulement du bouche à oreille. On en parlait. Ça empêchait de dormir les gens. Ils ne savaient pas où et quand ils seront relogés. Il était possible de rénover le bâtiment qui est très joli. Les gens payaient bien leur loyer. Mais il y a beaucoup d'enfants dans certaines familles et à mon avis, c'est pour ça qu'ils ont choisi de démolir. Ils ne veulent pas d'immigrés. »*

<u>Aubervilliers</u>

En peine pour décrire le quartier de demain à ceux qui n'en feront peut-être pas partie, l'embarras des élus est accru par les demandes exprimées, à mots couverts, par certains habitants de « faire revenir des Blancs », comme l'explique ce dernier technicien :

> *« Les habitants ne tiennent pas de discours ouvertement racistes, mais des propos du genre "il faudrait un peu plus de diversité dans les attributions". Les élus sont sensibles au rejet des nouveaux immigrés, surtout Africains, par l'ancienne génération des immigrés espagnols et portugais. Ils sont d'accord pour faire revenir des Blancs, mais ils évitent de venir sur ce terrain. Ils savent que les attributions de l'OPHLM sont en partie responsables de la situation. Ils évitent de désigner les Noirs. Ils vont parler*

de "familles en grande difficulté". Ils parlent du changement global du quartier, sans se montrer très précis sur l'évolution attendue. »

Comme dans les autres villes, on a pu vérifier l'existence d'intérêts contradictoires à Aubervilliers parmi les associations des quartiers concernés par la rénovation urbaine. Dans celui du Landy, les propos de ce bénévole associatif sont emblématiques du discours de ces « petits Blancs » exaspérés par la présence de familles africaines :

« Il y avait de la mixité sociale et culturelle voici encore quinze ans. On trouvait de tout, c'était formidable. Et puis, il y a eu une concentration très forte de familles africaines rejetées de certains quartiers. On les a un peu trop concentrées dans un même secteur. Il n'y a plus que ça à la barre Albinet. Aujourd'hui, il y a un déséquilibre total. Les Maghrébins sont calmes. Ça va à peu près. Il y a quelques casseurs, mais ils sont très peu nombreux. Ils traînent moins dans la rue que les petits Africains. On n'a pas de Mesrine ici, mais des incivilités quotidiennes. Ils font des vacheries gratuites. Le cassage de voitures devient un jeu comme un autre. Ceux qui appellent la police sont victimes de représailles. Il n'y a aucune éducation, c'est vraiment affreux ! Sitôt qu'on les engueule, ils nous disent qu'on est racistes ! Mais si j'étais raciste, il y a belle lurette que j'aurais quitté le quartier ! J'appelais notre quartier un village. C'est beaucoup plus difficile maintenant. On a dit aux élus depuis quinze ans, qu'il fallait commencer par éduquer les parents. On voit des gens qui cassent des œufs sur le pallier pour chasser les mauvais esprits ! Dans la plupart de ces familles, les femmes ne travaillent pas. Elles font de l'alphabétisation, c'est très bien, mais ça arrive trop tard. Une Africaine a dit un jour : " Vous, les Blancs, on vous chassera !". Ils sont en France, avec nous, et ils s'entendent reprocher par d'autres de leur ethnie : "Vous parlez comme les Français". Je ne suis pas raciste, mais c'est difficile de vivre ensemble avec nos différences. Les élus n'ont pas compris qu'il ne fallait pas faire de concentration. Il y a même des Noirs qui disent qu'il y a trop de Noirs dans notre quartier ! Il y a seulement deux Blancs dans l'école ! Comment voulez-vous que des enfants qui partent de leur petite cité-ghetto pour aller à l'école-ghetto s'en sortent ? Ils devraient être éclatés partout pour qu'ils voient autre chose. »

Un autre explique dans le même registre la difficulté de trouver un terrain d'entente avec les minorités ethniques du quartier et la façon dont son association a périclité pour des raisons d'incompatibilité « culturelle ». On relève aussi dans ses propos l'importance du contexte local d'une municipalité perçue comme trop généreuse par rapport aux populations d'origine africaine :

« Je me souviens des repas qu'on faisait avec l'association. On était plus de cent au départ. Aujourd'hui, on n'est plus que vingt. Les gens sont partis petit à petit. Il y a des Africains dans notre association, mais ils sont intégrés. Le vice-président est maghrébin. Mais avec les autres, ce n'est pas possible. On a toujours fait un couscous pour la fête annuelle. Une fois, on a décidé de faire autre chose et les cuillères se sont mélangées. Résultat, tout est parti à la poubelle ! Je me suis dit que quelque chose n'allait pas. Quand je mange du couscous, moi je ne pose aucune question ! Depuis cette histoire, beaucoup sont partis de l'association. Maintenant, les Africains ont monté des associations et ils restent entre eux. On aimerait retrouver, comme dans le temps, des gens de toutes nationalités. Mais tous les gens normaux, comme nous, s'en vont. Quand on voit les familles qui arrivent, on a compris tout de suite. Les Africains ne viennent pas aux réunions du comité de quartier. Ça nous déçoit. Ils ne s'investissent pas du tout dans la vie du quartier. Mais s'il y a un logement à demander, alors ils sont là ! Et en plus, ils ne paient pas leur loyer. La ville n'a pas le courage de le dénoncer. Elle prend tout en charge. Elle fait rétablir l'eau dans les squats et les impôts locaux augmentent ! »

Le discours est en tout point inverse chez cette personne d'origine algérienne oeuvrant dans une autre association du quartier :

> *« Si on met une population de la même d'origine immigrée dans un immeuble, je ne vois pourquoi ça ne fonctionnerait pas si c'est bien géré. Mais on développe nos projets associatifs dans un esprit de rassemblement. On ne veut pas viser des communautés distinctes. J'avais essayé d'intégrer toutes les composantes du quartier dans l'association. Mais quand on entend certaines phrases venant de gens qui pourraient amener des choses positives, ça nous met les jetons ! Les gens de souche européenne ne viennent jamais aux présentations des projets des gamins. Ils ne raisonnent que sécuritaire. On les sollicite, mais ils mettent à l'index une population, alors que les jeunes font des choses très positives. C'est vrai qu'il y a des nuisances intolérables, mais s'il y avait une dynamique positive, ça aurait un effet sur le comportement des gamins. Face à un groupe de mômes surexcités, si vous arrivez en Zorro, vous allez vous casser la gueule ! »*

Enfin, cette personne d'origine africaine faisait partie de la première association mentionnée. Elle s'y sentait mal à l'aise, mais elle éprouve un malaise symétrique dans sa communauté d'origine. Du coup, elle se déclare très favorable à l'idée de dispersion résidentielle pour lutter contre le « ghetto » ou, plus exactement, le morcellement du quartier entre communautés fermées les unes aux autres :

> *« La mixité sociale, c'est très important. C'est d'abord la rencontre des communautés. Mais j'étais la seule africaine dans l'association et ça ne me plaisait pas d'entendre dire du mal des familles africaines. Je leur disais qu'il fallait impliquer ces familles pour savoir quelles sont leurs difficultés. Ils ne voulaient pas en entendre parler et mettaient tout le monde dans le même sac. Ici, c'est comme un village. C'est vrai qu'il y a beaucoup de solidarité entre Africains si un malheur arrive. Mais dans ces trois rues, on n'est des Arabes et des Africains. On n'est pas vraiment mélangés. Les gens ne se fréquentent pas. Il y a des fêtes pour les Arabes, pour les Africains, avec des sous-distinctions entre Maliens, Congolais, etc. On ne se dit pas bonjour entre communautés. Chacun vit dans sa communauté. On est dans le même ghetto, toujours entre nous. Moi, je n'ai pas de problème à rencontrer les différentes nationalités, mais pour mes copines, ce n'est pas normal de parler aux gens d'autres origines. Elles me reprochent d'être devenue française, de me comporter comme les Français. Moi, je trouve que c'est normal de s'intégrer. Je suis pour un grand changement dans le quartier. Je suis pour l'arrivée de nouvelles populations, même si je ne crois pas que de Français viendront ici ou alors ils ne resteront pas longtemps. Je suis d'accord avec les politiques qui ont cet objectif. »*

Cette adhésion à une politique de mixité exogène et de dispersion n'est pas partagée par nos autres interlocuteurs de ce même quartier. De nouveaux habitants s'y sont déjà installés grâce aux programmes privés, mais cette mixité sociale n'est guère prisée par ces deux interlocuteurs :

> *« On veut attirer le Parisien qui ne peut pas acheter à Paris. Alors on fait les yeux doux à Bouygues… Mais on met la charrue avant les bœufs ! On commence par tout raser alors qu'il faut embellir le quartier, pour donner aux gens extérieurs l'envie d'acheter. »*

> *« Je vois les gens qui sont déjà arrivés dans le quartier depuis que les chantiers sont finis. Je les vois de temps en temps, mais je n'ai aucun contact avec eux. C'est comme des soucoupes volantes. On a peur d'entrer dans leurs résidences et eux ont peur d'en sortir ! »*