

FREDERIC GILLI
Sciences Po

La politique de la ville aux Etats-Unis,
une perspective française

Rapport rédigé pour la
Caisse des Dépôts et Consignations
et l'
Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	5
SYNTHÈSE	7
<i>Fédérales comme locales, les politiques de la ville existent aux Etats-Unis.....</i>	7
<i>De la Démocratie locale en Amérique... et de ses effets sur les politiques urbaines.....</i>	8
<i>Le développement économique endogène au service d'une politique des quartiers</i>	8
<i>Concurrence locale, participation, ékonomisme : les enjeux d'un éclairage américain</i>	9
<i>Que retenir dans une perspective française ?</i>	10
INTRODUCTION.....	12
CHAPITRE 1 / UN CADRE URBAIN, SOCIAL ET INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE.....	19
1) INTÉGRATION URBAINE : LA COMPLEXITÉ PLUS OU MOINS ASSUMÉE D'UNE VILLE ÉCLATÉE	19
1.a) <i>Mise en perspective socio-historique des problèmes urbains.....</i>	19
1.b) <i>intégration urbaine, patchwork ou contours flous.....</i>	24
2) LES VILLES AMÉRICAINES : PROBLÈMES ANCIENS, NOUVEAU CONTEXTE	30
2.a) <i>Des populations défavorisées au centre, une économie qui se transforme</i>	31
2.b) <i>La ségrégation aux Etats-Unis.....</i>	33
2.c) <i>Aux sources des logiques ségrégatives.....</i>	39
3) QUESTION D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE.....	45
1.a) <i>cadre institutionnel</i>	46
1.b) <i>Le séparatisme municipal</i>	49
1.c) <i>pouvoirs locaux et règles de décision</i>	51
1.d) <i>participation financière aux budgets locaux et contraintes induites</i>	53
4) CONCLUSION.....	55
CHAPITRE 2 : LA 'POLITIQUE DE LA VILLE' AUX ETATS-UNIS : OBJECTIFS ET APERÇU HISTORIQUE.....	56
1) LES CHAMPS COUVERTS ET OBJECTIFS POURSUIVIS.....	56
1.a) <i>Offrir des opportunités à tous les américains.....</i>	56
1.b) <i>Logement et économie, les deux jambes de la politique de la ville américaine</i>	58
1.c) <i>les vecteurs d'action : action fédérale et action communautaire.....</i>	60
2) HISTORIQUE DE LA 'POLITIQUE DE LA VILLE'	61
2.a) <i>Le New Deal : les débuts de l'intervention fédérale dans les politiques urbaines.....</i>	61
2.b) <i>Urban Renewal : le renouvellement urbain d'après-guerre</i>	63
2.c) <i>La 'Grande Société': une ville modèle plus juste et plus participative.....</i>	65
2.d) <i>Nixon et le 'Nouveau Fédéralisme'</i>	68
2.e) <i>Reagan et la retraite de l'Etat fédéral</i>	70
2.f) <i>Expérimentations et développement local : un renouveau ?</i>	72
CHAPITRE 3 : AUJOURD'HUI, DES POLITIQUES FÉDÉRALES TRÈS VARIÉES.....	75
1) LES ACTIONS MENÉES	75
1.a) <i>Les CDBG et le financement du développement communautaire</i>	76
1.b) <i>HOPE VI : relance de la construction</i>	80
1.c) <i>MTO : insistance sur la mobilité résidentielle</i>	83
1.d) <i>HOME : réhabilitation, accession</i>	86
1.e) <i>CRA, LIHTC, les outils financiers et fiscaux au service du 'green-lining'</i>	87
1.f) <i>EZ-EC : le redéveloppement local par les entreprises (voir encadré final)</i>	90
1.g) <i>Les programmes expérimentaux d'accès à l'emploi.....</i>	90
2) LES MODALITÉS D' ACTION	91
2.a) <i>Un budget fédéral conséquent</i>	91
2.b) <i>Décentralisation Déléguée.....</i>	93
3) BILAN DES POLITIQUES FÉDÉRALES.....	100
3.a) <i>Actions multisectorielles, actions globales</i>	100

3.b) <i>Les effets locaux des politiques fédérales</i>	102
CHAPITRE 4 : LA LENTE STRUCTURATION DES INITIATIVES LOCALES ET COMMUNAUTAIRES	111
1) OBJECTIFS ET LOGIQUES	111
1.a) <i>Vers une politique de la ville participative : l'empowerment</i>	111
1.b) <i>Approche Sectorielle ou intégrée du redéveloppement urbain</i>	113
2) LES TYPES D'ASSOCIATIONS RELAIS, LEUR IMPLICATION, LEUR ARTICULATION	115
2.a) <i>qu'est-ce qu'une 'association communautaire'</i>	115
2.b) <i>quels types de liens entre organisations ?</i>	116
2.c) <i>Modalités des relations avec l'extérieur</i>	117
3) TYPES DE PROJETS, FINANCEMENTS, RÉALISATIONS	121
3.a) <i>Stratégie et structure de financement des organisations locales</i>	122
3.b) <i>développements urbains, logements équipements</i>	124
3.c) <i>Economie et emploi</i>	126
4) PORTÉES ET LIMITES DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE.....	128
4.a) <i>La mise en œuvre : mobiliser et gérer la diversité des initiatives</i>	128
4.b) <i>L'ambition des communautés locales : nouveau Sisyphé ?</i>	131
CONCLUSION	133
1) LA POLITIQUE DE LA VILLE AUX ETATS-UNIS	133
2) LES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET LES ETATS-UNIS	135
<i>Continuité urbaine ou espaces en concurrence ?</i>	135
<i>Hierarchie ou réseaux participatifs (bottom up/top down)</i>	136
<i>Urbain-social/économique</i>	137
3) QUE RETENIR DANS UNE PERSPECTIVE FRANÇAISE ?.....	139
ANEXE ENCADRÉ : EXEMPLE DES EZ/EC	140
BIBLIOGRAPHIE	147

GLOSSAIRE

AFL-CIO – American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations

CAA – Community Action Agencies

CAP – Community Action Program

CCI – Comprehensive Community Initiatives

CDBG – Community Development Block Grant

CDC – Community Development Corporations

CETA – Comprehensive Employment and Training Act

CODP – Consensus Organizing Demonstration Program

CRA – Community Reinvestment Act

EDA – Economic Development Administration

EZ/EC – Empowerment Zones / Entreprise Communities Areas

FHA – Federal Housing Administration (sorte de Direction Générale à l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction)

GRS – General Revenue Sharing

HOME – Home Ownership Made Easy

HOPE – Home Ownership Preparation and Education Program

HUD – Department of Housing and Urban Development (Ministère de la Ville et du Logement)

IRE – Industrial Retention and Expansion

JTPA – Job Training Partnership Act

LHA – Local Housing Authorities (sortes d'OPHLM)

LIHTC – Low Income Housing Tax Credit Program

LISC – Local Initiatives Support Cooperation

MTO – Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration

NCDI – National Community Development Institute

NIRA – National Industrial Recovery Act

OBRA – Omnibus Budget Reconciliation Act

OEO – Office of Economic Opportunity

PSE – Public Service Employment

PWA – Public Work Administration

UDAG – Urban Development Action Grant Program

USHA – United States Housing Authority

SBA – Small Business Administration

SRS – Special Revenue Sharing

TIF – Tax Increment Financing

SYNTHÈSE

Aborder une politique publique américaine depuis l'Europe implique de naviguer entre plusieurs écueils et idées préconçues. La faiblesse de l'Etat fédéral et l'absence de redistribution sont les vues les plus répandues sur le 'modèle' américain. Le pari est encore plus risqué lorsqu'il s'agit de travailler sur la ville, puisque, suivant le 'modèle' de Los Angeles, les villes américaines seraient étalées, ségréguées et conflictuelles. Au croisement de l'absence de politiques publiques et de l'absence de villes, on s'attend donc à trouver un 'modèle' très particulier de politique de la ville. D'autant plus que, l'un des objets de cette politique étant d'intégrer, il y a aussi un 'modèle' américain d'intégration et un 'modèle' américain de lien social très spécifiques, que l'on imagine bien volontiers faisant le lit l'un de l'autre, respectivement la coexistence ethnique et le communautarisme à base locale.

Au delà des modèles, la réalité et la pratique des politiques américaines dédiées ou bénéficiant aux quartiers défavorisés doit être resituée dans son contexte institutionnel et son épaisseur historique. Le panorama est alors beaucoup plus nuancé que ce qu'une catégorisation rapide pourrait laisser accroire.

Fédérales comme locales, les politiques de la ville existent aux Etats-Unis

L'analyse montre une situation complexe et fluctuante, qui peut être très éloignée de ces clichés. Au sein d'un budget 'Ville et Logement' d'environ 45 milliards de dollars, le gouvernement fédéral dédie chaque année spécifiquement à la ville près de 8 milliards de dollars. Pesant un peu plus d'un demi point de PIB, ce budget présente le même ratio que les crédits Villes votés en France. Si, tous ministères confondus, les dépenses pour la politique de la Ville sont plus importantes en France, la raison est moins immédiatement dans la volonté politique que dans la structure institutionnelle : les budgets d'éducation et de police sont de compétence locale aux Etats-Unis, nationale en France, où ils constituent les principales contributions budgétaires en dehors des crédits spécifiques du ministère de la Ville.

De même, loin de villes éclatées et structurées uniquement par les choix individuels, les politiques urbaines américaines offrent souvent la même schizophrénie entre les 'gens' et les 'lieux' à leurs promoteurs que les politiques françaises : valoriser les quartiers suppose d'y maintenir les populations dynamiques qui sont ainsi injustement sacrifiées, mais faciliter la promotion de ces familles revient à sacrifier plus encore leurs anciens voisins et à laisser des quartiers à la dérive. Au final, quel que soit le cadre géographique et institutionnel, ce débat finit par être tranché sans véritablement l'être, en appliquant une politique, puis l'autre, parfois simultanément.

La conclusion de ce travail n'est pas systématiquement à l'inverse des 'modèles' imaginés. Ceux-ci gagnent toutefois à être mis en perspective. Le pragmatisme et le contexte historique imprègnent à l'extrême la façon que les américains ont de concevoir une politique de la ville qui, par nature, mêle sur un même objet les différents niveaux de gouvernement et la dynamique des relations entre individus ou entre groupes d'individus.

De la Démocratie locale en Amérique... et de ses effets sur les politiques urbaines

Agir sur un territoire urbain au plus près du quotidien, implique une forme de pouvoir très fort sur ce lieu et sur la vie de ceux qui y habitent. La politique de la ville est ainsi à la fois au cœur d'un principe de subsidiarité, dont l'application s'avère très sensible et variable aux Etats-Unis, et au cœur de la matrice générant la Nation américaine.

L'équilibre entre les niveaux de gouvernement dans le système fédéral américain est guidé par deux visions de la défense de la liberté individuelle contre la tyrannie : la prévention contre la tyrannie des majorités locales (qui conduit Madison à prôner le recours à l'Etat fédéral) ou contre la tyrannie bureaucratique (qui pousse Jefferson à défendre la démocratie municipale). Ces deux conceptions entremêlées de la Démocratie et de la République américaine ont un impact fondamental sur l'organisation des politiques urbaines. Au cours du dernier demi-siècle, le gouvernement fédéral a alterné repli et implication forte, passant parfois outre les maires pour s'adresser directement aux communautés de quartier afin d'aider les plus pauvres localement délaissés. Actuellement, les communautés locales sont de plus en plus les cellules de base de la politique de la ville, enfin reconnues par les maires comme des interlocuteurs valables et aidées en cela par d'importants programmes fédéraux indirects.

L'importance des communautés renouvelle encore la problématique du lien entre ville et intégration. Société se réinventant sans cesse, les Etats-Unis ne portent pas une vision inclusive et homogénéisante de l'intégration des quartiers. Définies le plus souvent à partir des populations qui les habitent, les communautés sont conçues de manière dynamique comme les lieux devant permettre la pleine expression des potentialités de chacun. L'objectif assigné aux politiques de la ville traduit cet équilibre entre la réussite des individus et la pérennisation des communautés : offrir aux habitants la perspective d'une promotion sociale en leur offrant un choix équilibré entre rester dans un quartier réinséré sur le marché (par auto-développement ou réhabilitation) et déménager (grâce à des aides ou des programmes d'insertion).

Le développement économique endogène au service d'une politique des quartiers

Le gouvernement fédéral reste un acteur important et le logement une pièce centrale de la politique de la ville américaine. Toutefois, depuis cette rive de l'Atlantique, la politique de la ville américaine se singularise par quatre éléments : son double accent sur le bâti et le

développement économique, le rôle y compris social des communautés, l'approche des problèmes en dynamique et l'aspect polymorphe de l'intervention publique.

- Depuis le premier âge du renouvellement urbain, l'accent est mis à la fois sur le bâti et sur le développement économique. De la maîtrise d'œuvre à la simple incitation fiscale pour la bâti, de l'offre directe d'emplois publics aux aides indirectes pour les entreprises participant aux programmes de formation, les politiques effectives ont énormément varié mais ont toujours existé côte à côte dans des programmes différents.
- Ensuite, les quartiers ont du palier au retrait direct (suppression ou réduction de certains services) ou indirect (gestion perpétuellement inefficace) de l'état local ou fédéral de ces quartiers. Les associations communautaires de développement sont aujourd'hui les seules à être véritablement restées sur le terrain. Compte tenu de la fragmentation intra-urbaine des districts en charge du financement des différents services publics (écoles, cliniques, services des eaux), cela débouche sur un problème de capacité d'action.
- Les problèmes et solutions sont pensés de manière dynamique : les actions visent plutôt la mise en situation de réussir des habitants ou des quartiers que la recherche immédiate de solution aux problèmes. Un volet 'formation' figure systématiquement dans les initiatives économiques, parfois en lien direct avec les stratégies de développement des entreprises locales. De même, l'accent mis sur la valorisation foncière des quartiers témoigne de l'idée que les investissements suivent les mêmes logiques qu'ailleurs dans la ville : développer un potentiel de richesse sur lequel s'appuyer ensuite.
- Enfin, à la fois du fait de l'extrême complexité du mécano gouvernemental américain, de la taille du continent et d'une vision très fluctuante des relations entre l'Etat et le privé, l'intervention publique prend des formes très variées. L'évaluation des politiques étant courante, les politiques publiques sont régulièrement amendées. De plus, certaines n'ont que des portées expérimentales, n'ayant pas nécessairement vocation à être généralisées mais plutôt à être appliquées ailleurs en cas de succès.

Concurrence locale, participation, ékonomisme : les enjeux d'un éclairage américain

Il est fondamental d'avoir à l'esprit que, de part et d'autre de l'atlantique, les politiques de la ville se pensent et se placent dans des cadres urbains différents. Cela tient au fait que des filets de sécurité existent en France et que les situations y sont moins extrêmes à l'échelle des quartiers (même si cela ne dit rien sur les misères individuelles). Cela tient aussi à un degré de ségrégation urbaine bien plus poussé aux Etats-Unis, indissociable de l'Histoire américaine même si les critères ethniques se doublent de plus en plus de critères sociaux. Pensées dans ce cadre, et mises en perspective avec les éléments généraux évoqués en introduction, les caractéristiques relevées ci-dessus font surgir des éclairages différents sur ce que peut être une politique de la ville.

Un premier axe de différenciation porte sur la conception spatiale de la ville, les européens ayant plutôt des politiques cherchant à créer ou recréer de la continuité dans les trames urbaine alors que les américains n'ont aucun problème à poser les différents quartiers d'une ville en concurrence les uns avec les autres et à prôner un développement des quartiers par les quartiers.

Un second axe concerne la structure organisationnelle du pouvoir. Etat et associations sont présents dans les deux cas mais leurs modalités ont récemment divergé. Si les interventions sont encadrées par des critères statistiques et des politiques nationales, les équilibres se font de manière différente avec une insistance plus grande sur la structuration des initiatives de la communauté locale aux Etats-Unis.

Le troisième axe de différenciation est le contenu et les logiques des politiques. Elles sont plus souvent multisectorielles (à défaut d'être suffisamment coordonnées pour être systématiques et globales) et couvrent aussi l'adaptation de la fourniture des services publics de police, d'emploi ou de santé. Leur objectif vise souvent au retour du quartier sur les différents marchés (de l'emploi, du logement, des biens et services, etc.) et elles utilisent des mécanismes 'économiques' (réhabiliter des logements pour valoriser le foncier et créer du capital à réinvestir, etc.).

Que retenir dans une perspective française ?

Il ne s'agit bien évidemment pas de mettre la politique américaine au dessus ou la situation objective des ghettos en dessous de leurs homologues hexagonaux. L'ensemble de ce travail a essayé d'éviter ces comparaisons trop hâtives pour être véritablement opératoires. L'éclairage américain peut toutefois donner du relief à la situation française en mettant en exergue des problèmes particuliers aux Etats-Unis ou en faisant valoir des réussites, mêmes ténues.

Il y a d'abord des enseignements relatifs à la structure du gouvernement des villes et des politiques au sens large.

- Si elle ne fait pas tout, une politique sociale efficace est un filet fondamental contre l'éclatement urbain.
- De même, l'instauration de gouvernements métropolitains est un pare-feu utile au fonctionnement institutionnel lorsque la périurbanisation se double de spécialisation économique, sociale ou ethnique des territoires

Il y a ensuite des enseignements ayant plus trait à la conception de l'action sur la ville

- D'une part, une vision de la dynamique des villes est salutaire pour inscrire à la fois les individus et les quartiers sur des trajectoires et non des 'ratrappages',
- D'autre part la démocratie participative (structurée et financée) est une source d'enrichissement économique, social et politique fondamental au niveau local

Il y a enfin des enseignements relatifs aux politiques publiques.

- La capacité à évaluer régulièrement les programmes et à initier des expérimentations offre un recul utile sur les différentes politiques menées et doit permettre de les corriger ponctuellement en dynamique ou de les pérenniser sans généralisation.
- L'importance et l'efficacité de règles légales contraignantes pour guider les investissements, comme dans le cas des Banques.
- Enfin, il paraît utile, au delà du socle des politiques sociales, de mettre un accent égal sur les initiatives économiques et sur les actions sur la qualité du bâti.

“ Tout au long des années 1950 et 1960, la municipalité d’East Saint-Louis a utilisé la loi sur le logement de 1949 (Housing Act) pour freiner la vague de désinvestissements, de désindustrialisation et de dépopulation qui déstabilisaient la communauté. (...) A l’image de nombreuses villes américaines, East Saint-Louis a utilisé les fonds du renouvellement urbain (Urban Renewal) pour démolir des blocs entiers et investir massivement dans ses infrastructures afin de stimuler l’investissement privé. (...) En vain : un taux de chômage astronomique, des taxes locales toujours plus élevées pour des services municipaux toujours plus faibles, un déficit de plus en plus important et des politiques discriminatoires des banques (redlining) conduirent beaucoup à quitter la ville entre 1960 et 1990. Le départ d’une part significative des familles caucasiennes ou afro-américaines d’ouvriers et des classes moyennes a dramatiquement détérioré le profil démographique de la communauté locale. Entre 1960 et 1990, la proportion d’afro-américains dans la population locale est passée de 45% à 98% tandis que le taux de chômage grimpa de 10,5% à 24,6%. Dans le même temps, la proportion de familles monoparentales passait de 21% à 62% et le pourcentage de familles sous le seuil de pauvreté sautait de 11% à 39,2%. Au milieu des années 1980, ces évolutions conduisirent le ministère de la Ville et du Logement (US Department of Housing and Urban Development – HUD) à déclarer East St. Louis ‘petite ville la plus en difficulté des Etats-Unis’. (...) Le soutien de plus en plus massif de l’Etat local et du gouvernement fédéral ont sauvé East St. Louis d’une faillite certaine en 1991 et ont aidé la ville à remettre en état la plupart de ses services municipaux de base. (...) En sus de la loi locale sur les villes en difficultés datant de 1991 (The Illinois Distressed Cities Act) qui a permis d’accorder 34 millions de dollars supplémentaires de crédits dédiés aux services municipaux, (...) le gouvernement fédéral a alloué de manière discrétionnaire environ 5 millions de dollars par an de subventions via divers programmes tels que AmeriCorps, Enterprise Zone, HOPE, HOME, et le Youth Build. En travaillant ensemble pendant six ans, l’Etat et le gouvernement fédéral ont permis aux élus locaux de mener à bien un programme de stabilisation pour la communauté. Ce cas illustre le rôle tout à fait prééminent qu’un Etat ou le gouvernement fédéral peuvent avoir lorsqu’il s’agit d’aider une population locale à affronter les restructurations économiques contemporaines.” (Reardon, 1997)

Cette histoire illustre relativement bien le cadre et certains mécanismes propres à la politique de la ville aux Etats-Unis.

On y apprend dans un premier temps qu’une telle politique existe bel et bien et qu’elle n’est pas nouvelle : elle reprend dans les années 1990 mais dès les années d’après-guerre, le réaménagement des quartiers pauvres et délabrés des centres-villes fait l’objet d’attentions. Ce premier acte des politiques urbaines laisse d’ailleurs une empreinte très forte sur le cadre actuel dans lequel se pense l’action publique américaine. Ayant grandement alimenté la

périurbanisation, le zoning urbain et la ségrégation sociale et raciale¹, la politique de renouvellement urbain a contribué à produire un espace urbain plus éclaté et plus homogène. La notion de communauté évoquée dans le texte comme une des bases sur lesquelles s'appuient la reconquête de la ville après 1990 s'est ainsi consolidée au cours des dernières années autour d'une acception plus communautariste qu'ouverte de la communauté urbaine (Frug, 1996).

Le texte met enfin en valeur l'importance des états locaux et du gouvernement fédéral dans cette politique de la ville, même lorsqu'elle est définie de manière locale. Les divers programmes du Ministère de la Ville et du Logement mais aussi d'autres agences fédérales nourrissent et orientent les décisions au sein d'une structure institutionnelle complexe et qui ne fonctionne jamais à sens unique.

De part et d'autre de l'Atlantique on trouve donc un Ministère de la ville et du logement (Department of Housing and Urban Development, HUD, créé en 1965), même si en France son existence est récente (1990) et ses contours erratiques. Au delà de cette proximité institutionnelle entre coquilles administratives, la crise des espaces urbains, marquée par la tendance à l'individualisation des stratégies résidentielles et la recherche de l'entre soi est en grande partie commune aux deux pays, même si, comme le note Wacquant (2006), « le spectre de la convergence transatlantique (doit être) exorcisé ». Si la convergence signifie l'américanisation en bloc des formes spatiales et sociales européennes devant conduire à la ghettoïsation des plus pauvres ou des ethnies minoritaires, alors il n'y a pas convergence précise-t-il. Il y a certes de la discrimination dans les villes européennes ainsi que des logiques séparatistes voire ségrégatives, mais le système du ghetto américain est beaucoup plus complexe et englobant que cela. En revanche, la notion d'américanisation peut viser, plus modestement, à « mettre en relief la saillance croissante des divisions et des tensions ethno raciales dans les métropoles européennes ». Dans ce cas, il peut y avoir une amorce de convergence mais en soulignant que cela n'implique pas, en Europe, de 'racialisation' de l'espace public (urbain ou social), ni que les clivages s'accroissent jusqu'à sembler irréductibles ; dans le cas européen, la thèse selon laquelle ce n'est pas « l'élargissement du fossé qui sépare immigrés (post-coloniaux) et nationaux (d'origine européenne), mais leur proximité croissante dans l'espace social et physique » (Wacquant, 2006) qui alimente les tensions peut être défendue.

La comparaison entre la politique de la ville en France et aux Etats-Unis n'est cependant pas immédiate. Certes, il y a un Ministère de la Ville et du Logement, certes il finance des programmes qui trouvent des échos en France (renouvellement urbain, développement local, etc.), mais la spécificité institutionnelle de chaque pays fait que des actions en apparence similaires ou pouvant se comprendre, se comparer ou s'opposer suivant des matrices

¹ Débat autour de l'utilisation du terme de « race », dans un contexte sociologique il ne renvoie pas à de supposées différences intrinsèques entre des hommes de couleurs différentes mais aux processus de classification sociales basées sur ces différences de couleur que certains acteurs peuvent être amenés à utiliser.

communes actionnent le plus souvent des ressorts très différents. Il suffit pour s'en convaincre de s'essayer à une traduction.

Trouver un équivalent à « Politique de la Ville » en anglais, suppose que les termes existent, que le concept trouve un écho dans l'imaginaire collectif américain et que l'on sache ce que recouvre le terme en français. « Urban Policy » ou « Urban Public Policy » recouvre par exemple l'ensemble des politiques publiques ayant trait à la ville, y compris le financement des écoles et de l'assistance sociale. « Community Development » serait sans doute plus proche de ce que recouvre effectivement la « politique de la ville » en France, qui en dépit de toutes les tentatives pour installer des politiques à l'échelle des agglomérations (préoccupation qui d'ailleurs est également de plus en plus régulièrement défendue dans le débat scientifique américain), reste davantage une politique des quartiers qu'une politique des villes.

Du point de vue du budget fédéral, les crédits les plus proches de ce que l'on regroupe aujourd'hui sous l'appellation « Politique de la Ville » seraient ainsi ceux de l'enveloppe 'Planification et développement communautaire' (*Community Planning and Development*). Cela révèle cependant deux axes de différenciation qui parcourent des politiques parfois techniquement assez proches : d'une part l'accent mis sur le développement, en particulier économique. Le « développement communautaire » dépasse ainsi largement le seul « développement social des quartiers » pour inclure jusqu'à l'équivalent des zones franches urbaines. D'autre part, l'accent mis sur la communauté et les initiatives qu'elle peut prendre. Cela suppose de définir ce qu'est une « communauté » : pour Chaskin et al (2001), "d'une part communauté fait référence à une aire géographique; d'autre part communauté fait référence à des attributs sociaux et des intérêts que des individus ont en commun, indépendamment de toute proximité géographique. Les deux dimensions sont souvent combinées, en particulier dans les villes les plus anciennes. (...) Les différenciations opérées correspondent souvent à des logiques de ségrégation par classe et race".

Préciser ce qu'est un « quartier cible » reste tout aussi complexe car les différents termes employables sont tous lourds de sens. On peut aborder le quartier par son insertion dans la ville, et l'on parlera alors de *Ghetto* (que l'on peut traduire par 'le Ghetto', bien que la transcription directe de ce terme pose problème, voir Wacquant, 2006), d'*Inner City* (littéralement le « centre », plutôt la Zone ou la Banlieue²). On peut aussi voir le quartier comme un lieu, un espace bien défini où se nouent des relations locales. Selon que l'on adopte un ton neutre, que l'on focalise l'attention sur les relations interpersonnelles définies sur une base spatiale ou identitaire, ou sur les statistiques des habitants, on parlera alors de *Neighborhood* (quartier, cité), de *Community* (communauté, immeuble, quartier, cité) ou de *Deprived* ou *Distressed Area* (quartier populaire, défavorisé ou zone sensible) et si l'on adopte un point de vue paysager, on parlera de *Project* (cité, barre, tour, HLM), voire de *Public Housing* (HLM, logements sociaux) si l'on fait l'amalgame entre propriété du bâti et destinée des quartiers.

² note d'avertissement : « Banlieue » est passé dans le langage américain depuis novembre 2005, mais en y étant très connoté puisque lié aux émeutes

Cette abondance d'équivalents est néanmoins encourageante : elle est la trace qu'en écho à la politique de la ville française, on trouve bien une politique de la ville aux Etats-Unis. Un des apports fondamentaux de Donzelot (2003) est d'ailleurs de montrer que la comparaison est pertinente.

Ce constat d'un parallèle sinon dans les conditions des plus pauvres, du moins dans l'existence de quartiers exclus de la ville ne nie pas que les réponses apportées diffèrent. Pour Donzelot, par exemple, l'organisation hiérarchique (top down) ou participative (bottom up) de la politique de la ville marquent très nettement les rives de l'Atlantique. Pour Wacquant, la persistance d'un Etat social en Europe change quant à elle radicalement la donne en modifiant l'ampleur de l'exclusion et du rattrapage à effectuer. Les réponses diffèrent d'ailleurs d'autant plus qu'elles traduisent profondément la nature du lien social propre au pays (que ce lien soit effectif, fantasmé ou recherché) et les modalités de sa territorialisation. C'est en partie ce que Donzelot traduit lorsqu'il pose le problème de 'Faire Société'. Remarquons simplement que ces différences ne doivent pas être polarisées au point de croire impossible toute comparaison ou analyse. L'élévation pour partie artificielle des différences constatées au rang de 'modèles' français (habituellement supposé centralisé et hiérarchique) ou américain (habituellement supposé décentralisé et communautaire) ne facilite évidemment pas la chose en cristallisant les débats.

Trois axes permettent de rendre compte de la politique de la ville américaine dans une perspective française. Ils ne recourent pas nécessairement les priorités effectives des acteurs et du débat américain, mais ils offrent une grille d'analyse de ces débats pour un observateur français. Il s'agit (1) des modalités de l'intervention publique et de l'organisation institutionnelle, (2) de la relative centralisation ou décentralisation des prises de décision et enfin (3) de l'articulation entre la réussite individuelle et le développement local.

(1) Au début des années 1980, Lefèvre et al (1988) introduisent leur chapitre sur « Les politiques urbaines » dans *Les villes des Etats-Unis* par ces mots : « La politique urbaine est celle de l'Etat fédéral car, sauf dans quelques exemples localisés, elle s'avère la plus importante par les sommes en jeu mais surtout par les effets de levier, d'induction, voire de création pure et simple des mesures adoptées par les différents niveaux institutionnels ».

Depuis, le volume des crédits engagés, le type d'opérations sur lesquels l'Etat fédéral fait porter l'accent et les acteurs clefs mobilisés ont changé, même si les dépenses du programme de 'subventions pour le développement communautaire' (*Community Development Block Grant – CDBG*) constituent un trait d'union de la politique de la ville depuis 1974.

Devenue moins centralisée, la politique américaine se serait 'nécessairement' éloignée de la politique française... qui n'existait pas en tant que telle en 1974 ? Notons que, même après les deux présidences Reagan, le gouvernement fédéral reste présent dans la définition et la mise en oeuvre des politiques publiques et la similarité des débats qui traversent le champ de la « politique de la ville » de part et d'autre de l'Atlantique, peut-être moins attendue, est pour le moins frappante. En forçant légèrement les amalgames, on trouve aux Etats-Unis des

logements sociaux, un système d'Aide Personnelle au Logement, des Zones Franches Urbaines et même un Programme National de Rénovation Urbaine. Par ailleurs, l'ampleur du champ couvert par les « associations communautaires » (*community organizations*, de plus en plus structurées nationalement) correspond à une appréciation très large de ce que nous appelons les 'réseaux associatifs' en France. Un conseiller municipal qui pousse son quartier, une association de parents d'élèves ou une église entrent dans le champ des organisations communautaires. Une école mise à disposition pour une réunion de quartier est une action inter-organisations favorisant la construction de liens communautaires (*community building*)... autant de choses connues en France même si elles ne sont pas systématisées ni centrales dans la politique de la ville.

(2) L'approche communautaire fait bouger les lignes de partage entre la logique participative, (*bottom up*, ou émergence des idées et règles d'action par la mobilisation et la participation de la base) et la logique hiérarchique (*top down*, ou énoncé des règles et normes d'action par le haut via des canaux hiérarchiques). Elle fait également bouger le cadre du clivage entre les approches par les « gens » (*people*) et celles par les « lieux » (*place*), un débat qui a structuré les réactions des deux côtés de l'atlantique même s'il est en partie artificiel. L'accent mis aux Etats-Unis sur le développement communautaire se situe à la limite des deux sphères. Les politiques fédérales américaines panachent l'amélioration du cadre local (programmes de logement et actions sur le bâti) et les solutions individuelles en offrant la possibilité aux gens de sortir des ghettos (parcours scolaires et résidentiels). De même les actions de développement communautaire utilisent des ressorts collectifs (les opérations de réhabilitation des communautés, en partie financées par Washington via des subventions déléguées aux municipalités ou les programmes structurés par les grandes fondations nationales) et offrent des opportunités aux personnes qui s'y investissent (formation personnelles, réseaux relationnels, etc.). L'équilibre contemporain entre les deux options (quoique menacé par le retrait des services sociaux, principaux garants des aides personnalisées) traduit en partie l'équilibre dans le champ des politiques publiques entre les analyses et solutions « structurelles » du problème urbain et les analyses et solutions « individuelles » à la ségrégation et la pauvreté.

Cela s'accompagne d'une modification des lignes de partage entre les compétences de chaque niveau de gouvernement : gouvernement fédéral, Etat local, collectivités locales, associations communautaires. Les initiatives locales sont souvent inspirées et incitées par le gouvernement fédéral (parfois suite à un intense lobbying de communautés d'associations...) et symétriquement les solutions structurelles sont déléguées et pilotées localement (parfois en mobilisant des guides d'action standardisés...). Le renouvellement urbain relancé à la fin des années 1990 avec le programme HOPE VI était ainsi d'une nature radicalement différente de celui de la première époque, celle du 'Urban Renewal', et s'est appuyé sur de nombreuses initiatives communautaires. Dans les années 1950, le développement avait été entièrement délégué aux villes qui avaient mis en oeuvre des plans de développement urbains définis par quelques acteurs locaux puissants (on remarquera au passage que l'introduction de logiques

top down n'est pas uniquement reliée au caractère décentralisé ou pas de la maîtrise des financements). Ces plans ne tenaient pas compte de la structure urbaine existante ni des stratégies résidentielles des habitants. Si l'application du programme HOPE a nécessairement conduit à des relocalisations, pour certaines dramatiquement vécues (voir pour cela *Dislocation* de Venkatesh, 2005), elle n'ont pas eu l'ampleur ni le caractère systématique des déplacements induits par la reconstruction des centres villes après la guerre.

(3) Que le développement communautaire et la réussite individuelle puissent jouer l'un contre l'autre n'est pas nouveau. Ce débat quasi schizophrène est inhérent à toute politique 'égalitaire' dont la portée dépasse potentiellement l'échelle d'une vie. Il naît du décalage entre l'horizon des aspirations individuelles et le temps des transformations sociales (et territoriales). Ce débat fleurit aussi en France, même s'il est en partie masqué par l'omniprésence de l'objectif d'homogénéisation des territoires. L'instauration, par exemple, des aides à la personne en 1977 constitue une irruption de logiques individuelles dans le débat français sur la ville et le logement. La montée d'interrogations sur le séparatisme social (Maurin, 2004) conduit aussi de plus en plus de personnes à se demander si les inégalités spatiales ne sont pas un témoin plus qu'une cause des problèmes. La mise en regard de deux livraisons du Conseil d'Analyse Economique, la première sur l'*Aménagement du Territoire* (Gérard-Varet et Mougeot, 2001) la seconde sur *Ségrégation urbaine et intégration sociale* (Eloi, Fitoussi et Maurice, 2004) illustre assez nettement la coexistence des deux lectures en France. Le débat est toutefois beaucoup plus marqué et prend un tour particulier aux Etats-Unis où il se greffe sur l'histoire très spécifique de l'action civile et du combat des Noirs pour l'égalité des droits et la fin de la ségrégation.

Il faut ajouter à cela le rôle et la place différents de l'état social de part et d'autre de l'Atlantique, qui se traduisent de deux manières dans la question urbaine. D'une part, la faiblesse des services sociaux outre-atlantique aiguise potentiellement l'enjeu qui entoure les aides aux individus alors que par défaut ces structures existent en France (même si elles peuvent localement dysfonctionner). D'autre part, l'accent différent mis sur les politiques redistributives (Alesina et Glaeser, 2006) se traduit dans des formulations divergentes des objectifs. Si la revendication d'une forme de justice et de droits égaux existe des deux côtés de l'atlantique, l'égalité économique et sociale 'formelle' n'est pas revendiquée en tant que telle aux Etats-Unis. A quelques niveaux que ce soit, les acteurs de la politique de la ville demandent des 'opportunités' et s'inscrivent dans une dynamique temporelle.

Notons pour finir que le caractère sectoriel ou englobant des politiques publiques est également mouvant. Historiquement les politiques américaines comme françaises étaient très sectorielles. L'appui sur le développement communautaire aux Etats-Unis semble incliner en faveur d'un développement plus global des quartiers (les nouvelles politiques locales américaines se disent '*comprehensive*'). Ce développement repose toutefois sur la capacité des groupements d'associations locales à couvrir un champ large de compétences sectorielles répertoriées comme telles (actions sur le logement, réindustrialisation, accès à l'emploi, commerces, etc.), tandis que l'ensemble des politiques sectorielles couvrant le territoire

national en France peuvent parfois être mises en harmonie localement. Là encore, il s'agira de ne pas s'arrêter à la déclinaison des objectifs assignés aux différentes politiques pour analyser plus en détail comment elles se traduisent effectivement dans les quartiers.

Il semble donc qu'il y ait place pour une analyse comparative des voies et moyens des politiques urbaines de part et d'autres de l'Atlantique. Un préalable est toutefois nécessaire avant d'analyser sur cette base les différences entre les politiques mises en œuvre. Si les deux pays mettent en place des pratiques institutionnelles adaptées à leur société et leurs espaces, les politiques expérimentées doivent autant aux différences de modèles sociaux et institutionnels dans lesquels elles se glissent qu'aux différences de problèmes qu'elles cherchent à résoudre. En l'occurrence, traitons nous des mêmes personnes lorsque l'on parle des habitants des quartiers défavorisés en France et aux Etats-Unis et la notion de lieu est-elle interprétée de manière similaire dans le contexte des villes françaises et américaines ? Les 'politiques' de la ville présentent des similarités, mais est-ce pour autant qu'elles cherchent à répondre aux mêmes problèmes sociaux ou spatiaux ?

Une comparaison des politiques de la ville en France et aux Etats-Unis supposera donc, dans un premier temps, de revenir sur ce qu'est la ville. Il faudra définir l'objet urbain non pas en soi mais dans le contexte des deux pays et en déduire le lien entre une ville et ses quartiers et entre une ville et ses habitants. Une fois cela établi, il s'agira d'analyser le cadre institutionnel et pratique dans lequel les politiques urbaines se pensent et la nature des problèmes qu'elles se proposent de résoudre. Il sera alors temps de se pencher sur les types d'action et le degré d'intégration des différentes politiques, les champs qu'elles couvrent et leurs modalités d'action. Nous ferons cela en commençant par une perspective historique, puis une analyse des interventions fédérales actuelles et nous terminerons par un retour sur les politiques communautaires.

Chapitre 1 / Un cadre urbain, social et institutionnel spécifique

A la différence des espaces ruraux, la ville se définit comme le lieu de l'altérité, le lieu où l'on est étranger à l'autre. Comme l'écrit Frug (1996), "la ville, c'est un monde fait d'étrangers" : la définition des rapports sociaux y est donc en perpétuelle transformation, la confrontation avec des personnes, des histoires et donc des points de vue et des normes différentes y est permanente. L'inscription territoriale de ces différences, revendiquée ou imposée, assumée ou refusée, trace les frontières internes et externes des villes. Elles peuvent identifier de micro-enclaves ou structurer de macro-oppositions, elles peuvent être floues ou au contraire très marquées, elles peuvent être perméables ou absolument hermétiques, elles peuvent enfin être stables ou mouvantes.

Dans tous les cas, la territorialisation de rapports sociaux complexes, qui marque leur inscription dans le temps, pose la question de l'intégration urbaine et sociale et de ses modalités. Et elle se fera de manière différente selon le pays, la société considérés. Il y a en effet une relation toute spéciale entre la forme d'une ville, plus ou moins concentrée ou étalée, plus ou moins homogène ou spécialisée, plus ou moins intégrée ou excluante, et les normes de la société qui l'habite. Ainsi, comme le précise Gregory (1978, cité par Johnston, 1984) "des lieux différents présentent des géographies différentes, particulièrement intéressantes à étudier (...) parce qu'elles permettent d'accéder à la façon dont les sociétés créent et recréent leurs environnements".

La politique de la ville est tout particulièrement au croisement de la ville et de la société : selon la vision que l'on en a, elle se pose des questions sociales nées de problèmes urbains et inversement elle se pose des questions urbaines nées de problèmes sociaux,... et il n'est pas interdit de mêler les deux. S'interroger sur la politique de la ville américaine, cela suppose donc dans un premier temps de se demander dans quel modèle de ville cette société se pense et dans quels types de rapports socio spatiaux elle s'inscrit.

1) Intégration urbaine : la complexité plus ou moins assumée d'une ville éclatée

1.a) Mise en perspective socio-historique des problèmes urbains

- Centralité, banlieues et villes

Commençons par les lieux. Géographes et sociologues ont montré que l'espace urbain, loin d'être homogène, est une collection de lieux où des individus et des groupes se croisent ou se reconnaissent. Les villes sont parcourues de lignes de fractures plus ou moins nettes, de frontières plus ou moins franchissables. De la même manière qu'il existe des limites et des frontières qui délimitent la ville des espaces ruraux environnant, il existe des limites et des frontières au sein de l'espace urbain qui définissent des lieux identifiés et identifiables. Ces lignes séparent des populations, des activités, mais n'existent en tant que frontière que tant qu'elles sont perçues comme telles par les populations qui hésitent à les franchir. Elles

fractionnent ainsi la ville en micro espaces souvent plus ou moins cohérents selon que cette mise à l'écart est choisie ou subie (Frug, 1996, Topalov, 2002).

Le rapport de ces lieux à la ville varie selon que ces espaces sont ouverts ou fermés, centraux ou périphériques (Vieillard-Baron, 2001 pour une analyse en profondeur de l'évolution historique de la structuration des villes et de la spécificité du contexte géographique). Une ville n'ayant pas nécessairement un seul centre ni un seul type de centres ou de périphéries, la perception des centralités et des marginalités urbaines est rendue très contextuelle. Une ville est donc obtenue par collection de tous ces lieux ; elle pourra être plus ou moins homogène et plus ou moins intégrée. Une ville peut ainsi être tout à fait homogène sans que ses quartiers soient intégrés les uns aux autres. Elle peut également être très intégrée sans que ses quartiers soient homogènes.

Ces structures internes ne se font toutefois pas au hasard : la structuration interne d'une ville se recompose perpétuellement en fonction des types de relation qui naissent entre les individus ou les groupes. Les lieux de centralité évoluent, les liens entre quartiers se renforcent ou disparaissent, des lieux peuvent se fermer tandis que d'autres s'ouvrent... La ville étant, à la différence de la campagne, l'endroit où des individus ont constamment à réinventer leur relation aux autres, à l'étranger. Si la perpétuation de sociétés rurales suppose la recréation continue de liens familiaux ou communautaires, ces liens existent mais sont immergés dans des ensembles beaucoup plus complexes en milieu urbain. La façon dont une ville s'organise, la manière que les différents lieux ont de s'agencer, les endroits où passent les frontières et, à l'inverse, les lieux de rencontre, tout cela est profondément contingent à la société dans laquelle la ville se construit. L'action publique sur la ville sera nécessairement liée à la vision que les acteurs concernés ont de la société et de la ville, à la vision qu'ils ont de ce que traduisent les divisions internes d'un espace, qu'il soit social ou urbain. La volonté de la politique de la ville française d'égaliser les espaces dans une ville pensée comme un tout doit se penser par rapport à ce qu'elle traduit de la société ainsi revendiquée (références sur l'égalitarisme républicain entre autres). De la même manière, la relation en apparence décomplexée des américains aux trajectoires autonomes de chacun des sous espaces urbains doit se lire dans la double perspective d'une focalisation sur les réussites individuelles et d'une vision éclatée de l'espace urbain.

- Les quartiers et les communautés

On pourra déjà se demander si la notion de 'quartier' recouvre la même réalité en France et aux Etats-Unis, en sachant que dans chaque cas, la notion de quartier est ambivalente. Dans le cas français, Vieillard-Baron (2001, Ch 6) creuse particulièrement le caractère fluctuant de la réalité recouverte par le terme de 'quartier'. « La définition du quartier oscille constamment entre une approche fonctionnelle issue d'un zonage technique et une approche sensible fondée sur l'espace vécu. Elle confine à l'idéologie quand elle met en exergue les valeurs du quartier ou supposées telles (...) au risque de nier l'importance des mobilités et la pluralité des appartenances identitaires ». Il montre que la focalisation initiale de la politique de la ville sur

les 'quartiers' a contribué à faire évoluer la signification du mot. Alors que le quartier devait permettre un pont entre l'individu et la métropole, un lieu de socialisation et d'échange démocratique en même temps qu'une échelle d'intervention privilégiée pour l'Etat, « le mot lui-même est devenu synonyme de problèmes sociaux, culturels, architecturaux ou urbanistiques, synonyme en somme du contraire de ce qui faisait la qualité des anciens quartiers, du contraire aussi de ce que devaient être les quartiers de la réforme urbaine ».

De ce point de vue, le « quartier » américain correspond plus à un secteur géographique qu'à un assemblage de rues évoquant la proximité. Wacquant (2006) décrit ainsi les différences de taille et de raccordement à la ville des 'quartiers' français et des '*neighborhoods*' américains. « Pour enclavées qu'elles soient, les cités hexagonales ne sont pas des ensembles multifonctionnels dotés d'une division du travail leur permettant de se reproduire sans échanges constants avec leur environnement. Ce sont des îlots et il suffit de sortir à pied pour entrer en contact avec d'autres couches de la population ». Au contraire, « nonobstant son dépérissement, le ghetto de Chicago compte aujourd'hui quatre cent mille habitants et s'étend sur plusieurs centaines de kilomètres carrés. (...) Le ghetto américain est doté d'une division du travail propre et d'une (relative) autonomie institutionnelle telles qu'il fonctionne largement en vase clos ».

Mais la notion de quartier française laisse également échapper l'homogénéité de la population ; il peut y avoir une identité locale (on pense à l'évocation pittoresque des 'quartiers' de Paris dans l'imaginaire collectif) sans homogénéité des populations. Or cette dernière fait partie du paysage aux Etats-Unis et alimente l'extrême diversité rencontrée dans les différentes parties des villes américaines. Avant de se définir spatialement, les américains tendent à se définir socialement par leurs origines familiales, ethniques, leurs centres d'intérêt, etc., même si le principe de la communauté affinitaire peut conduire à une fermeture de la communauté sur soi, ce dont témoignent les *gated-communities* et autres villes privées. Lieu d'une interaction privilégiée entre individu, lieu d'entreprise, une communauté c'est aussi un certain type de population par opposition à la 'communauté des citoyens'.

Une communauté, cela peut être à la fois un espace composé parfois de quelques blocs, voire un immeuble, espace plus petit donc que le '*neighborhood*' évoqué précédemment, et à la fois une sous-population partageant des intérêts ou des caractéristiques communs, quelle que soit sa taille ou son extension géographique. La signification de ce terme dans le cadre proprement urbain est difficile à transcrire en français car les deux aspects géographiques (le quartier) et sociaux (les minorités organisées) sont intimement mêlés aux Etats-Unis, en partie du fait de la ségrégation historique des villes américaines. Ainsi, comme le rappellent Chaskin et al (2001, p1) « dans le contexte urbain, 'communauté' (*community*) a longtemps renvoyé à 'quartier' (*neighborhood*) ; un sous-ensemble géographiquement défini au sein d'une ville, dans lequel les habitants sont supposés partager à la fois une proximité spatiale et certaines des circonstances particulières qui les ont conduit là ». Appelé à définir « communauté » dans le cadre de sa fresque de Los Angeles, Mike Davis (1990) se fait lui plus catégorique : « *Communauté*... cela signifie homogénéité de race, de classe et tout particulièrement de valeur immobilière ».

- *Un espace marqué par une histoire ségrégationniste*

. La ségrégation à l'œuvre

La migration des noirs américains vers les villes du nord commence dès la première guerre mondiale mais n'aura un effet massif qu'à partir de 1940. A cette date, 80% de la population noire aux Etats-Unis vit encore dans le sud et 63% dans des zones rurales. Pendant les années 1940, sous l'effet combiné de la mécanisation de l'agriculture au sud et du développement industriel (en partie lié à la guerre) au nord, 1,6 million d'afro-américains vont faire le voyage vers le nord suivis à nouveau par 1,5 million dans les années 1950. En 1970, 47% des noirs américains seulement vivaient dans le sud et trois quart étaient urbains (Gelfand, 1975, cité par Katz, 1993, p370). Alors que les Noirs, suivis juste après par les Hispaniques affluaient dans les centres-villes du nord, la population blanche en partait pour s'installer en proche banlieue. Le phénomène s'accélérait, dès 1980 on ne comptait plus que 28% des blancs dans les centres-villes alors que 77% des Noirs y étaient installés. L'effet sur les revenus de ce double mouvement est immédiat : le revenu médian des centre-ville représentait 80% de celui des banlieues en 1970, il était tombé à 72% dès 1983 (Jackson, 1985, p8). Alors que le taux de pauvreté baissait fortement dans les banlieues, il a explosé au centre-ville, contribuant à faire du problème de pauvreté un problème quasi exclusivement urbain : la part des pauvres vivant dans les centres-villes est ainsi passée de 27% en 1959 à 43% en 1985.

La périurbanisation va ainsi progressivement vider les centres qui, faute d'investissements et d'entretien, vont se transformer en zones d'habitat insalubre et dégradé sur de très vastes superficies. L'étalement urbain crée de nouvelles options permettant aux familles de quitter les vieux quartiers dégradés, mais cela bénéficie plus souvent aux familles blanches et, dans les minorités, aux revenus moyens et élevés. Comme le souligne Katz (1993), l'effet de ces transformations de la population locale est immédiat. Il s'est particulièrement fait sentir dans les écoles publiques : la relation entre composition raciale, niveau de revenu et localisation de l'école étant très étroite, les écoles publiques des villes sont vite devenues synonymes d'échec scolaire. Devant l'échec pour continuer à fusionner massivement les districts scolaires après les années 1970 (arrêt *Miliken v. Bradley*), l'état des écoles a alimenté une fuite des habitants et au final deux systèmes scolaires se sont développés. Depuis lors, et à l'exception de quelques indicateurs, les disparités en terme d'éducation, de santé ou de richesse se sont soit maintenues, soit accrues dans les années 1980 et 1990 (Blank, 2001). Qu'il soit mesuré à l'aide du revenu médian, du taux de pauvreté, du taux de chômage ou autres, l'écart entre les villes centre et les banlieues s'est ainsi dramatiquement accru depuis la seconde guerre mondiale et l'écart entre quartiers de banlieue (entre les riches quartiers résidentiels et les quartiers plus mixtes et plus divers) a lui-même récemment beaucoup augmenté (Ellen, 1999, Ihlanfeldt, 1999, Orfield, 2002). Entre autres, l'échec scolaire est beaucoup mieux corrélé qu'il y a trente ans avec la ségrégation par race et classe (Clotfelter, 2004, Frankenberg and Lee, 2003).

. L'effet d'un siècle de politiques publiques

Massey et Denton (1993) le montrent : pendant la majeure partie du vingtième siècle, la réponse au problème des quartiers pauvres peuplés d'afro-américains a été de les isoler en instituant et défendant des frontières basées sur la race qui séparaient ces quartiers du reste de la métropole. Cette politique d'isolation a affecté les vies de nombreuses personnes. Frontières entre quartiers, frontières entre ville et banlieues périurbaines et frontières entre lotissements ont divisé l'ensemble des habitants des métropoles suivant ces mêmes lignes de partage sociales et ethniques. Ainsi, pour Frug (1996), « l'effet général de la politique urbaine des Etats-Unis au long du vingtième siècle a été de disperser et diviser ».

Via, entre autres, les politiques de couverture hypothécaire, le gouvernement fédéral a directement encouragé la ségrégation par race et par classe tout au long de la seconde moitié du vingtième siècle. Le renouvellement urbain des années 1950 (qui correspond, pour la France, à l'effet sur les villes des constructions massives des barres HLM dans les Zones d'Urbanisation Prioritaires ; les types d'urbanisme sont similaires même si ce n'est pas la même mécanique ni les mêmes objectifs) a naturellement renforcé la ségrégation. Sur ce dernier point, les auteurs sont unanimes, en mettant à l'œuvre leur conception de la planification urbaine, les villes ont renforcé l'homogénéité de certains de leurs quartiers. Et même ensuite, les politiques dédiées aux quartiers en difficulté ont souvent contribué à cristalliser les structures urbaines existantes. Ainsi que le montre Philip Tegeler (2005), les programmes fédéraux concernant le logement ou le développement communautaire ont tous alimenté la ségrégation en dépit de politiques de discrimination positive censées déségrégérer les communautés.

Tegeler (2005, p205) explique que « le ministère des finances et l'administration fédérale contrôlant les banques n'ont jamais considéré les clauses associées à la loi 'Pour une politique de logement Juste' (Fair Housing Act) dans leurs programmes d'aide à la construction de logements ». Il ajoute même plus loin que « le HUD a pris une part plus active dans le démantèlement des critères imposés sur le choix des sites et des quartiers. De concert avec le Congrès, le Ministère de la ville et du logement a instauré des exceptions de plus en plus nombreuses au moment même où il coupait les quelques programmes qui aidaient les pauvres à s'installer en dehors des quartiers très pauvres. Comme toutes les administrations, le HUD a fait cela en partie au nom du développement communautaire ».

Ces logiques discriminatoires sont évidemment un frein à l'intégration du marché du logement. On les retrouve aussi institutionnalisées, sinon plus sur le marché du travail. Dans son témoignage devant la commission parlementaire sur la justice (rapporté par Slessarev, 1997, p33), George Meany, le président de l'AFL-CIO, a admis que « sa confédération avait été incapable de mettre à bas les discriminations à l'embauche au sein même de ses fédérations ». Les volets 'emploi' des principales lois urbaines ont ainsi butté sur cet obstacle politique. Parmi les apprentis du bâtiment bénéficiant des programmes publics de la ville de Chicago en 1987, soit après plusieurs années de pression pour favoriser l'accès des minorités à ces programmes spécifiques, on comptait 420 Hispaniques et 861 Noirs pour 4 290 Blancs.

1.b) intégration urbaine, patchwork ou contours flous

Que la communauté soit plus qu'un simple quartier mais repose également sur des logiques identitaires non forgées localement pose inévitablement la question de la possibilité d'une intégration urbaine : une ville traversée par les logiques séparatistes de la société qui l'entoure ne pourra pas et ne cherchera pas à 'intégrer' ses différentes parties.

Cette question est évidemment fondamentale pour fixer les objectifs de la politique de la ville. L'idée, telle que pointé par Pettigrew (1971, p323), est tout simplement « d'offrir un choix honnête entre séparation et intégration ». Dans cette perspective, « l'objectif de long terme est la transformation de ces ghettos, qui sont des prisons raciales, en zones ethniques librement choisies, ou pas ». Intégration urbaine et intégration sociale seraient donc idéalement décorrélées et ce n'est que par accident que les deux se trouvent liés dans une même problématique.

- Que signifie intégrer ?

L'intégration des populations, que l'on assimilera à l'idée que la participation des diverses populations à la vie sociale est acceptée par la société dans son ensemble, peut se traduire de manière très différente dans les faits. Cela peut signifier que les différences sont fortement gommées et que rien ne permet de discerner un groupe d'un autre au sein de la communauté nationale. Cela peut aussi signifier que tout le monde peut réussir dans la société, sans discrimination. Nous opposons ici de manière radicale deux façons de concevoir l'intégration 'historique' des individus et des groupes, la réalité se situe bien évidemment dans des zones plus grises. Elle doit en outre se coupler, ainsi que nous le ferons dans un deuxième temps, à une conception 'spatiale' de l'intégration.

1. Volonté d'intégration-fusion

Les Etats-Unis sont un pays d'immigrants, mais au sortir de la seconde guerre mondiale, la question de l'intégration est avant tout celle de l'intégration des noirs américains. Aux lois successives visant à l'égalité de traitement entre les races se greffe la vision d'une intégration poussée développée par les démocrates (du nord) dans les années 1950 et 1960. Dans la droite ligne du mouvement des droits civiques, il s'agit d'unifier la nation américaine en luttant non seulement contre les inégalités juridiques mais en attaquant à la racine les inégalités accumulées dans le temps en particulier par des politiques économiques et sociales volontaristes. La guerre à la pauvreté, et en particulier son volet urbain, s'inscrit en partie dans cette veine.

En 2000, le HUD a encore adopté un règlement axé sur la nécessité de déconcentrer (*HUD deconcentration Rule*) qui oblige les autorités publiques locales à préciser des objectifs de déconcentration. Toutefois, comme le souligne Tegeler (2005, p208), « la règle limite elle-même son champ d'application aux logements sociaux situés à l'intérieur des limites

géographiques de chaque agence de logement (et) leurs contours épousent ceux de la ségrégation par revenu et race ».

O trouve donc toujours des traces de ce courant dans certaines formes de revendications pour l'égalité d'accès aux opportunités. Slessarev (1997, p22) rappelle ainsi que « la mobilité des minorités est déterminée à la fois par une certaine égalité de traitement et par l'acquisition des compétences et du capital nécessaires ». Mais cet objectif s'est fait moins présent dans les politiques publiques ou dans les discours et ce dès la fin des années 1960, moment où naît, par exemple, le « Black Capitalism ».

2. Volonté d'intégration par les opportunités offertes

Le discours dominant sur l'intégration est aujourd'hui basé sur les chances de réussite, les 'opportunités'. Analysant les problèmes des ghettos, Slessarev (1997, pvii) pense l'échec de l'intégration comme l'échec de l'intégration « au mouvement de mobilité sociale ». Pointant les lignes de fractures qui écartent certaines parties de la population (les pauvres et les minorités) du jeu social, elle écrit ainsi que « la faillite de la justice économique dans notre nation se mesure à l'incapacité à ouvrir des boulevards de mobilité ascendante pour les pauvres des villes, qui pour la plupart sont désormais noirs ou hispaniques ».

Le caractère central de la mobilité dans la conception américaine de l'intégration nécessite un approfondissement. Les Etats-Unis sont-ils une société plus mobile que les sociétés européennes ? Y a-t-il des parties de la société plus mobiles que d'autres ?

A la première question, Alesina et Glaeser (2006, p103) répondent qu'au vu des chiffres disponibles, « on pourrait répondre : 'peut-être bien', mais l'ampleur de l'effet n'est pas claire et elle est probablement très réduite. (...) Au vu des statistiques sur la mobilité des revenus, les ressemblances entre les Etats-Unis et l'Europe sont plus frappantes que les différences. »

Sur la base d'une matrice de transition entre les différents quintiles de revenus aux Etats-Unis et en Allemagne, Gottschalk et Spolaore (2002) comparent ainsi la mobilité des revenus dans les deux pays. Au final, le cœur de la classe moyenne ne semble que très légèrement plus mobile vers le haut aux Etats-Unis : entre 1984 et 1993, 10% des Allemands et 11% des Américains du quintile du milieu sont passés dans le quintile le plus élevé entre 1984 et 1993. Au cours de la même décennie, 21% des Allemands et 23% des Américains du quintile du milieu ont accédé au second quintile.

« Ce qui est clair en revanche, notent Alesina et Glaeser (2006, p103-95) c'est que les Américains sont convaincus que leur pays offre l'égalité des chances et que tout le monde peut réussir s'il se dépense assez : (...) les Américains sont persuadés que leur société est bien plus mobile que celle de l'Europe et qu'un individu qui travaille dur peut y réussir par lui-même. Suivant le *World Value Survey* 71% des Américains mais seulement 40% des Européens estiment que les pauvres ont de bonnes chances d'échapper à la pauvreté. »

Il semble toutefois, quelle qu'en soit la raison, qu'il y a une panne d'ascenseur social pour les plus pauvres. Les travaux de Gottschalk et Spolaore (2002) montrent que si les Allemands de la classe moyenne ont légèrement moins de chances d'accéder aux quintiles supérieurs et

qu'ils ont un peu plus de chance de s'appauvrir que les américains au cours de la décennie étudiée (12% des américains du quintile médian sont descendus dans le quintile le plus bas contre 16% des Allemands), cela se traduit par plus de mouvements en bas de l'échelle. Aux Etats-Unis, environ 60% des personnes classées dans le quintile inférieur s'y trouvent toujours neuf ans plus tard contre 46% en Allemagne, 46,3%.

Le discours sur la mobilité auquel adhèrent la majeure partie des américains semble donc poser un défi plus particulier pour les pauvres.

Cette conjonction d'un discours sur la mobilité comme témoin de la vitalité sociale et d'une réalité plus contrariée est le nœud du problème d'intégration que les politiques de la ville cherchent à résoudre (soit en essayant de réduire l'écart entre pauvres et classe moyenne, soit en essayant d'améliorer particulièrement les chances de réussite de quelques uns... c'est des probabilités toutes simples...)

Ainsi, à l'arrivée de Nixon à la présidence marque-t-elle un tournant par rapport aux années précédentes sur lequel les présidences démocrates suivantes ne reviendront pas : le *Black Capitalism* (capitalisme noir) part du double principe que la réussite de quelques entrepreneurs issus des minorités alimentera les quartiers pauvres par des retombées directes (emplois, redistribution locale) et augmentera leur espoir de réussir. Il se trouve que l'impact direct de la plupart de l'argent alloué (sous la forme de d'emprunts aidés ou de contrats) est allé à une minorité d'entreprises, installées en périphérie, loin des communautés noires. Cette politique a donc bien contribué à l'expansion d'une élite noire, mais cela s'est traduit par une augmentation de la distance entre cette classe moyenne et les noirs américains pauvres. Michael Dawson (1994) a bien identifié cet « écartèlement » de la structure sociale de la population noire américains, étirée à ses deux extrêmes alors que son élite intègre la bourgeoisie traditionnelle et que les plus fragiles sont condamnées à une pauvreté chaque jour plus grande. Ces politiques alimentent donc potentiellement une société en sablier telle que décrite plus haut, mais du moment que la mobilité est possible ou que les gens y croient, cela peut constituer le socle d'une forme de contrat social.

3. Un isolement assumé... des deux côtés ?

Une troisième option est de renforcer ou de laisser se renforcer l'isolement des communautés, sans nécessairement penser cela comme un apartheid ou un ghetto généralisé. D'une certaine manière, cela revient à considérer qu'il n'y a pas réellement besoin de se poser le problème de l'intégration : en niant l'existence d'une seule nation les différentes populations n'ont pas besoin de se comparer ou se frotter les unes aux autres.

Cela peut se faire en mettant plus ou moins délibérément le ghetto à l'écart de toute possibilité d'accès au reste de la société. Une orientation plus répressive des politiques à l'endroit des pauvres et des minorités doublé d'une stigmatisation marquée et d'une séparation des ressources économiques peut asseoir cette idée que deux nations vivent sur la même terre sans rien partager. En croisant cela avec les nombreux discours sur la 'culture du ghetto', il est politiquement envisageable, selon les termes de Slessarev (1997, p12), que le but de la

politique sociale ne soit pas « de trouver des solutions de long terme à la pauvreté urbaine mais simplement de l'isoler à moindre coût ».

Cela peut aussi se faire plus naturellement en laissant les différentes communautés coexister et exprimer leur dédain du dialogue, qu'il soit interracial ou social. Dans ce cas, il ne s'agit même pas d'une tentative de mise à l'écart d'une population par le groupe dominant mais d'une revendication par chacun, quel que soit sa place dans la société, de sa volonté de vivre seulement avec ses pairs. Comme Sheryll Cashin (2004) le dit de manière provocatrice dans *la faillite de l'intégration*, il y a urgence à rendre accessibles aux pauvres et aux minorités les communautés qui offrent certaines opportunités de mobilité, car de plus en plus de membres des minorités raciales expriment une certaine « fatigue de l'intégration ».

Dans cette perspective, on est très proche d'une logique quasi exclusive de défense du quartier au prix d'un morcellement de la ville. Même si pour les communautés, « le niveau de bien-être dépend de dynamiques macro structurelles agissant à l'échelle de l'aire métropolitaine, comme la permanence de discriminations raciales sur le marché du logement ou les pertes d'emplois massives dues aux restructurations industrielles », on considère finalement plus cette macrostructure comme un contexte que comme le véritable cadre de l'action pour la communauté. Ainsi, Cox et Mair (1988) notent que « en parallèle avec les restructurations contemporaines des économies locales aux Etats-Unis, un glissement des politiques locales a eu lieu : la compétition entre les localités a commencé à susciter plus d'attentions publiques que les conflits en leur sein ».

- Une ville éclatée ?

Briggs, (2005, p2) constate que, « comparées à leurs homologues des régions européennes riches, les aires métropolitaines américaines sont à la fois très étalées et très ségréguées par race et classe. Cette double caractéristique crée ce que les chercheurs appellent différentes 'géographies des opportunités' ». Dans le cadre de dynamiques divergentes accroissant ces différences d'opportunité entre les lieux, et dans le contexte d'une concurrence spatiale accrue, la tendance est potentiellement à une guerre des communautés les unes contre les autres. C'est la pente naturelle du système aidé par les politiques de chaque Etat qui n'ont pas lutté contre la fragmentation et par la politique fédérale poussant à la périurbanisation et le renouvellement urbain massif des centres villes. C'est en partie contre cette tendance que les politiques de la ville essaient de lutter.

Toutefois, Wacquant (2006) remarque que dans le contexte concurrentiel actuel, la divergence des trajectoires spatiales se traduit par un report des dépenses sociales sur les dépenses économiques et par une focalisation des crédits sur les espaces susceptibles de procurer des retours sur investissements (emplois et recettes fiscales). En guise d'illustration, Slessarev (1997) rapporte que l'Etat d'Illinois a accordé de manière discrétionnaire près de 11 millions de dollars d'aides à la formation professionnelles initialement dédiées à la réinsertion des populations centrales exclues à une entreprise japonaise (Diamond Star Motor) ayant implanté

400 employés dans l'Etat. Soit plus de 26 000 dollars d'aide par employé, pour une majorité de personnes ne figurant pas dans le cœur de cible de l'aide telle qu'envisagée initialement... Tegeler (2005) note d'ailleurs que, même sans logique délibérée de transfert budgétaire, les politiques publiques ont perpétué les équilibres existants sans chercher à les faire évoluer. Il remarque ainsi que les règles écrites pour éviter la ségrégation dans les logements sociaux et les logements conventionnés ont été oubliées dans les récentes décisions fédérales créant des exonérations d'impôts pour le logement des pauvres (*Low-Income Housing Tax Credit program*, LIHTC) et ont été sévèrement écornées dans le cadre du programme de rénovation urbaine Hope VI. Le même mécanisme est à l'œuvre dans le cadre du CRA (*Community Reinvestment Act*, loi obligeant à l'investissement dans les communautés que les banques avaient délibérément boycotté). De même, le programme HOME (*Housing Opportunities Made Equal*, « pour un accès égal au logement ») transfère de l'argent fédéral aux villes et aux Etats, essentiellement pour financer des réhabilitations, sans contrainte sur l'endroit où devront être localisés les logements à loyers modérés réhabilités. En l'absence de politique spécifique d'éparpillement des logements sociaux, toutes les politiques publiques conduisent à la reproduction des clivages spatiaux actuels. Il ne s'agit pas de pointer du doigt ces politiques mais de souligner que, même de manière passive, elles participent à la divergence des trajectoires entre quartier. Dans ce contexte, une politique active de déségrégation orchestrée par les politiques publiques consiste à mettre des logements sociaux en banlieue et à mettre des logements intermédiaires dans les ghettos (et faire en sorte qu'ils soient occupés... travailler sur les jointures, ce que de nombreux maires font en finançant justement ces zones 'grises'). Mais elles ne correspondent pas à la réalité des politiques américaines, ni même à leur objectif avoué.

La distinction que fait Frug (1996) entre la communauté communautariste et la communauté citoyenne est importante à avoir à l'esprit au moment d'aborder la politique de la ville américaine. Couplée à la multiplicité des références d'appartenance et à la variété des échelles de cristallisation des groupes dans la cadre de la périurbanisation, cette distinction offre un fort contraste avec le lien social tel qu'imaginé en France ainsi que beaucoup de nuances par rapport à la simple opposition frontale de deux modèles, l'un Français et universaliste, l'autre Américain et communautariste. Les modalités d'appartenance communautaire étant variées et multiformes, elles ne revêtent pas mécaniquement et systématiquement un caractère exclusif et excluant conduisant à une fragmentation absolue de la société.

Toutefois, les tendances esquissées dans ce même article montrent que l'acception communautariste du terme est de plus en plus généralisée aux Etats-Unis. Frug (1996) écrit ainsi : « j'utilise le terme de 'communauté' avec des pincettes. Je devrais sans doute utiliser un synonyme de ce que Iris Young (1990) appelle 'l'idéal de vie urbaine'. Young a proposé cette notion de 'vie urbaine' non pas comme une définition de ce qu'est une 'communauté', mais comme une alternative à ce mot. Elle est en désaccord avec l'accent que les communautaristes mettent le renforcement des liens entre personnes de groupes homogènes au détriment d'un travail sur l'être ensemble de personnes étrangères ». Cela renforce le lien

entre les problèmes d'intégration spatiale et les problèmes d'intégration sociale. Même si de nombreuses critiques ont été émises sur les travaux de l'école de Chicago, l'évocation en forme de clin d'oeil par Frug (1996) est très parlante : « La remarque de Robert Park sur les villes est encore plus vraie aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1916 au moment où il l'a énoncée : 'les processus de ségrégation instaurent des distances morales qui font de chaque ville une mosaïque de petits mondes qui se touchent mais ne s'interpénètrent pas' ».

Dans ce contexte, les gens prennent conscience qu'ils agissent en 'locaux' dans leurs relations amicales, ethniques, religieuses ou sociales au sens traditionnel du terme. Ce n'est qu'en étant à un endroit bien précis qu'ils peuvent jouer leurs rôles. Au final, cela nourrit autant les logiques ségrégatives que l'*Urban Renewal* des années 50... Mais « c'est une erreur de croire que ce type d'urbain vit exclusivement dans les lotissements périurbains. Politiser les frontières des quartiers noirs permet aussi aux habitants de s'assurer que les personnes qu'ils sont amenés à rencontrer se conformeront à l'unité fictionnelle qui est souvent associée au mot de 'communauté' » note toujours Frug (1996).

La ville américaine tient au final plus du patchwork que de l'aquarelle, sans que cela ne présage en rien de l'harmonie de l'ensemble. La vision de ce qu'est la politique de la ville sera néanmoins différente, puisqu'une plus grande insistance est portée aux 'communautés pour soi', à la fois dans la structure institutionnelle et dans les actions de développement. Donzelot (2003) insiste beaucoup sur l'importance de cette différence.

Les évolutions de la géographie interne des villes sont à mettre en perspective avec les évolutions institutionnelles et les évolution du cadre économique général : une économie territorialisée de manière beaucoup plus locale qu'auparavant (où elle était plus nationale) et une décentralisation accrue font peser sur les villes américaines une bonne partie des contraintes de développement.

Les politiques locales de développement économique ont ainsi pris un tour original, suivant l'idée que la concurrence entre localités suppose avant tout de devancer les autres collectivités. Les logiques coopératives se sont fortement réduites dans et entre les villes et les Etats. Les conséquences sont une réaffirmation du localisme, logique qui sera à la base de la relance de la politique de la ville US dans les années 1990. Cox et Mair (1988) appellent cela la « gonflette locale » (*local boosterism*). Citant Lynd et Lynd (1929), ils expliquent les injonctions implicites faites à tout un chacun : « vous devez avoir l'esprit communautaire. Vous devez penser qu'il n'y a pas de meilleure ville dans tous les Etats-Unis que celle-ci. Qu'il n'y a pas de meilleure école que la votre, de meilleures opportunités n'importe où que celles qui s'offrent à vous ici et maintenant ». Les auteurs concluent que « dans ce passage, la réalité de ce qu'est une communauté locale est réaffirmée. (...) Il s'agit d'une forme locale de patriotisme particulière dans laquelle les pulsions nationalistes sont incorporées : la localité compte dans la mesure où elle incarne les idéaux nationaux. (...) Qui plus est, le rang de la communauté locale n'est pas assuré : aucune de ses réalisations n'est acquises dans un monde où 'notre communauté' doit lutter avec d'autres dans un jeu où les cartes sont constamment rebattues ».

Cette évolution se traduit même par une mise en concurrence des espaces intra urbains : les restructurations en cours dans la géographie de l'économie américaine s'accompagnent d'une recrudescence de l'intérêt pour le développement local planifié, pensé comme un moyen d'assurer à chaque localité sa place dans la future géographie économique américaine (Bingham et Blair, 1984, Ryans et Shanklin, 1986). La 'gonflette locale' peut pourtant avoir des effets auto-entretenus très puissants. Les différents travaux d'économie géographique et urbaine montrent la puissance des logiques d'agglomération (Fujita et Thisse, 2002) et la difficulté à les inverser. La flexibilité géographique de l'économie et tout autant les stratégies que les associations d'entrepreneurs ou les états locaux mettent en oeuvre pour canaliser cette flexibilité au profit de leurs membres peuvent avoir des conséquences majeures pour les personnes géographiquement fixées.

On aurait pourtant tort de ne considérer les Etats-Unis que comme une image repoussoir de guerre entre chaque quartier, la ségrégation ayant conduit à une fragmentation absolue de la ville US. Certes une partie de la difficulté à traduire « community » en français vient de ce que la ségrégation spatiale tend à faire coïncider quartiers et communautés socio ethniques. Mais si elle repose beaucoup sur les communautés et sur la capacité de chacune à trouver dans et par elle-même les ressources qui lui permettront d'améliorer le bien-être de ses habitants, en même temps, la politique de la ville aux Etats-unis est aussi un ciment ou un rappel à l'ensemble de la nation de la nécessité de prendre en compte et en charge certains effets pervers (anticipés, souhaités, ou non) des choix des individus et des communautés micro locales qui les représentent. Il n'est de ce point de vue pas du tout neutre que ce soit le gouvernement fédéral, garant de l'unité nationale, qui impulse le dynamisme communautaire, de la même manière que c'est le gouvernement fédéral qui avait donné leurs pleins pouvoirs aux maires des années 1950.

2) Les villes américaines : problèmes anciens, nouveau contexte

Constatant la montée des populations hispaniques dans les quartiers historiquement exclusivement afro-américains et le développement d'une classe moyenne noire, Wilson (1996) considère que cela change la nature des problèmes et des politiques publiques américaines : la mise en oeuvre de politiques « sociales-démocrates » devient selon lui une alternative crédible à l'« affirmative action » traditionnelle.

Dans les cas français comme dans le cas américain, la mise en perspective des types de populations bénéficiaires des politiques urbaines est en effet déterminante pour comprendre la politique choisie. Il s'agira, en particulier, de faire la part des logiques sociales et ethniques dans les problèmes effectifs, dans l'analyse qui en est faite par les acteurs publics et dans les solutions apportées.

Il est également fondamental de mettre les dynamiques économiques et sociales en perspective avec leur traduction spatiale. En particulier, la question de la ségrégation voire du séparatisme dans les villes américaines tourne autour du lien entre la forme urbaine, les

relations institutionnelles et les politiques publiques. Au cœur de la recomposition des lignes de partage dans ces trois domaines depuis la seconde guerre mondiale, il y a la question fondamentale de la transformation des villes qui, de relativement denses et industrielles, deviennent étalées et tertiaires. Dans le contexte américain, l'explosion des banlieues périurbaines (les *suburbs*) modifie radicalement les perspectives sur les problèmes qui se posent aux politiques de la ville

2.a) Des populations défavorisées au centre, une économie qui se transforme

- des populations défavorisées, une économie qui se transforme

Les taux de chômage, les taux d'abandon scolaire, les taux de familles monoparentales, les taux de crime, les taux de mortalité (par mort violente, ou de mortalité infantile), les taux de pauvres, les taux de personnes vivant de la soupe populaire (ou équivalent), les taux d'habitat insalubre sont systématiquement plus élevés dans le cœur des villes. Les populations qui y vivent sont de plus à l'écart des parcours de mobilité qui agitent le reste des quartiers, bougeant le plus souvent 'en interne'. Elles sont à l'écart parce qu'elles sont pauvres. Ainsi que rappelé plus haut, environ 60% des américains classés dans le quintile inférieur de revenus restent pauvres. Elles sont aussi à l'écart parce qu'elles ne sont pas blanches. Cette double logique d'enfermement conduit à une fracture de plus en plus nette entre le ghetto et le reste de la société.

Wilson (1980) explique très clairement que cette exclusion croissante d'une partie de la population se passe dans le contexte d'une transformation en profondeur de l'économie et de la structure des villes qui alimente les problèmes de ces populations : les emplois traditionnels des pauvres des centres-villes disparaissent et le peu qui restent sont transférés en périphérie. A partir d'une étude sur 11 grandes villes entre 1950 et 1967, Gantz (1972, p74) montre que ces villes ont perdu 400 000 emplois dans le commerce et l'industrie et ont gagné 1 million d'emplois dans les métiers financiers ou les services aux entreprises. Les vieilles villes ont vécu une transformation en profondeur d'une économie industrielle à une économie de services, en particuliers administratifs et financiers. Les effets de cette transformation peuvent se résumer au fait que les jours de la ville centrée sur l'usine sont terminés. De plus en plus, la ville américaine est 'post-industrielle', avec un complexe administratif en son centre et des centres d'affaire et des centres commerciaux agrégés autour des principaux nœuds de communications en périphérie, qui rassemblent la majorité de l'emploi.

Le départ des emplois en périphérie est la seconde caractéristique majeure des transformations de l'économie des villes. Briggs (2005, p34) estime que « à la fin des années 1990, environ 70% de l'emploi industriel et du commerce de gros et de détail, qui sont les principaux secteurs employant des non qualifiés, était localisé à la périphérie des villes ». De Les effets

de ces évolutions sur l'accès des minorités du centre aux emplois est bien connu depuis Kain (1968). Selon les travaux de (Turner, Fix et Struyk, 1991), entre 30 et 50% de l'écart de chômage entre les jeunes blancs et les jeunes noirs tiendrait à des différences dans l'accès à l'emploi. De même, une étude sur le marché de l'emploi réalisée au début des années 1990 dans l'Illinois remarquait qu'il y avait environ 4 demandes pour chaque emploi non qualifié au niveau de l'Etat. A Chicago, le ratio montait à 6 pour 1. Même si le niveau d'éducation des minorités urbaines s'est amélioré dans les années 1970 et 1980, ces gains n'ont pas été suffisants pour rattraper le niveau d'éducation nécessaire pour accéder aux nouveaux emplois créés dans la nouvelle économie urbaine basée sur l'information (Kasarda, 1993).

Dans les grandes villes de l'Ouest américain, ces dynamiques ont été très violentes. Ainsi que le notent Wacquant et Wilson (1989), Chicago a enregistré une perte sèche de 269 000 emplois industriels et de 111 000 emplois dans le secteur de la distribution entre 1963 et 1982. Au cœur de la ville, dans le 'ghetto', ces pertes se sont traduites par un véritable effondrement de l'emploi dans le secteur secondaire : de 36 000 en 1950, le nombre d'ouvriers de la 'Ceinture noire' du South Side est tombé à 5 000 en 1980.

Le paysage physique que laisse derrière elle la fin de l'âge industriel marque profondément les quartiers centraux, d'autant plus que le départ des usines ne s'est pas accompagné d'une augmentation de la population et d'une requalification des espaces, bien au contraire. Wacquant (2006, p156) écrit que « le cœur des ghettos noirs américains a vu ses effectifs fondre alors même que leurs frontières s'élargissaient. Après que sa population eut plus que doublé entre 1930 et 1950 au point d'atteindre des taux de surpopulation dignes du tiers-monde au lendemain de la guerre (Hirsch, 1983), le centre historique du South Side de Chicago s'est vidé de ses habitants au cours des trois décennies suivantes : ils étaient près de 200 000 en 1950 dans les trois districts de Grand boulevard, Oakland et Fuller Park, contre seulement 100 000 trente ans plus tard et moins de 70 000 en 1990. »

Le type de population restant sur place est tout à fait spécifique. Wacquant (2006) note plus loin (p157) que « la pyramide des âges révèle un creux prononcé dans les catégories intermédiaires : on y compte à la fois plus de jeunes (près de la moitié des habitants ont moins de 20 ans) et plus de personnes âgées que dans l'ensemble de la population noire de l'agglomération. Même chose [d'ailleurs] aux Quatre mille à La Courneuve où les jeunes représentent 46% de la population. Outre un nombre élevé d'enfants par foyer, la structure des ménages affiche une forte surreprésentation des familles monoparentales de part et d'autre de l'Atlantique ».

Le recours à l'aide sociale est également bien plus fort et plus régulier quoique parfois très instable dans les quartiers centraux. Se greffant sur une structure urbaine dualisée, ces problèmes alimentent des disparités importantes préexistantes sur l'exposition des différentes races à la délinquance, la violence, la mauvaise santé physique et mentale et les problèmes comportementaux associés, ainsi qu'à toute une série de risques environnementaux, dont la pollution (Elle, Mijanovich and Dillman, 2001, Pastor, 2001), note de Souza Briggs (2005, p36).

Secteur	Familles sous le seuil de pauvreté (%)		Taux de chômage (%)		Familles monoparentales féminines (%)		Revenu médian par famille (1000\$)		Résident ayant un 1 ^{er} cycle universitaire	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1980
<i>West Side</i>										
Near West Side	35	52	8	21	37	60	6,0	10,3	5	13
East Garfield	32	46	8	28	34	61	6,5	14,3	1	2
North Lawndale	30	44	9	27	33	60	7,0	14,2	2	3
West Garfield	25	36	8	27	29	55	7,5	17,1	1	2
<i>South Side</i>										
Oakland	44	70	13	45	48	77	4,9	5,9	2	3
Grand Boulevard	37	64	10	34	40	72	5,6	8,4	2	3
Washington Park	28	57	8	31	35	70	6,5	9,1	2	3
Near South Side	37	61	7	25	41	75	5,2	7,6	5	9

Sources : Chicago Fact Book Consortium, *Local Community Fact Book: Chicago Metropolitan Area* (Chicago: Chicago Review Press, 1984) et *idem, Local Community Fact Book: Chicago Metropolitan Area 1990* (ibid, 1995) – citées par Wacquant, 2006

Selon Slessarev (1997, p6-7) il y a 4 raisons principales pour expliquer l'échec des politiques publiques de développement économique dans les quartiers en difficulté :

- la convergence des discriminations géographiques et raciales rend très difficile le succès des programmes de mobilité
- les processus de redistribution des richesses, base de toute politique de développement efficace, ont été abandonnés
- les leaders Noirs représentent de plus en plus les intérêts de la classe moyenne et ne cherchent plus à promouvoir des mesures anti-pauvreté efficaces
- les politiques gouvernementales n'ont pas donné la priorité à la création de nouveaux emplois, qu'il s'agisse de celles qui visaient à égaliser les conditions d'accès à l'emploi ou les efforts de développement des communautés

Ces quatre points sont tous reliés à la nature des transformations évoquées ci-dessus dans le cadre d'une ségrégation très marquée. Il convient de revenir sur celle-ci.

2.b) La ségrégation aux Etats-Unis

Le problème de la ségrégation est complexe et multiple, car il croise des problèmes scientifiques et urbains de natures très diverse. La ségrégation est-elle un état ou une dynamique ? Peut-on la mesurer statistiquement et doit-on le faire sur une base essentiellement résidentielle ou sur la base des interactions effectives entre les groupes, et

comment sont constitués et appréciés ces groupes ? Que signifient aujourd'hui les frontières entre quartiers si la ville est appelée à devenir de plus en plus mobile et polymorphe ? La ségrégation, encore, est-elle un produit du laissez-faire urbain ou naît-elle de pratiques revendicatives ou politiques ?

- les questions de la ségrégation

. De l'apartheid à la société en sablier :

Les analyses de Wilson (1980) s'inscrivent dans l'idée que la ville américaine changerait de régime. Elle passerait d'une ville marquée par les clivages raciaux à une ville marquée par les clivages économiques et sociaux.

Sur la première, elle ne date que du début du vingtième siècle. Si la société américaine était légalement discriminatoire, cela ne se traduisait pas dans le cœur des villes d'un sud encore très rural. Ce n'est qu'avec les migrations internes vers le Nord et l'industrialisation que la ville commence à traduire cette discrimination légale dans son plan interne par une mise à l'écart et une concentration des Noirs dans les mêmes quartiers.

Concernant la seconde, elle s'inscrit dans la littérature sur la ville globale, selon le titre de l'ouvrage emblématique de Sassen (1991) : à une société en sablier (citer) accentuée et généralisée par la mondialisation correspondrait une ville en sablier, où la polarisation socio spatiale irait en s'accroissant. Dans le débat français, ce thème a fait une irruption remarquée à travers l'idée des trois villes (Donzelot, 2004) ou plus récemment encore la stigmatisation par Maurin (2004) du séparatisme social. On se réfèrera à Préteceille (1995, 2006) pour des critiques de ces différentes analyses, en soulignant que si certaines tendances divergentes sont effectivement à l'œuvre, l'inertie des villes est telle que la mixité persiste à l'échelle de quartiers.

. La mesure de la ségrégation :

A l'appui de sa discussion des modèles séparatistes, Préteceille (2006) revient sur la difficulté à mesurer la ségrégation spatiale.

Elle suppose un double choix géographique, celui de l'échelle de l'ensemble urbain que l'on cherche à appréhender (la ville centre, l'agglomération ou l'aire urbaine présenteront des indices synthétiques potentiellement différents) et celui de l'échelle à laquelle le lien social se territorialise (immeuble, rue, quartier,...). Si l'on mesure la ségrégation d'un même ensemble urbain en considérant la répartition de la population immeuble par immeuble dans l'agglomération ou quartier par quartier dans l'aire urbaine, il y a de fortes chances d'obtenir des résultats très différents, voire divergents en dynamique.

Elle suppose aussi un choix d'indicateurs statistiques (Rhein, 1994) qui peuvent reposer sur la répartition à l'échelle de l'agglomération, la composition quartier par quartier et le degré d'interactions induit, ou encore par des typologies générales caractérisant le degré de mixité.

Elle suppose enfin de s'accorder sur des catégories « dont on pense qu'elles sont l'objet de ségrégation, ou plus largement qu'elles sont inégalement réparties dans l'espace ». En

l'occurrence, la question d'une approche par la 'race' ou la 'classe', suivant le vocabulaire américain, est de première importance.

. Races ou Classes ?

L'accession d'une élite noire à la classe moyenne voire à la classe moyenne supérieure, a pu faire croire à la disparition même de la problématique raciale aux Etats-Unis (Wilson). La structuration du débat public dans les années 1980, centrée sur le problème des pauvres et d'une supposée culture des pauvres, et focalisée sur la question de la place et l'importance de l'Etat social a également beaucoup fait pour nourrir cette analyse sociale plutôt que raciale de la ville américaine (rappel du débat sur l'underclass).

Mais au final, dans l'hyperghetto (Wacquant, 2006), ce « second ghetto » cumulant les discriminations raciales et sociales (Massey et Denton, 1993) on trouve surtout des noirs et de plus en plus pauvres puisque les classes moyennes sont parties en banlieue. Comme le rappelle Frug (1996), un noir sur cinq vit dans un ghetto en 1994, (contre un sur trois en 1980) mais les plus pauvres des ghettos sont de plus en plus pauvres : « la ségrégation simultanée de la classe moyenne afro-américaine à la fois des blancs et des autres noirs a accru leur distance aux deux groupes, accroissant mécaniquement les tensions existantes ». De plus, les classes moyennes noires sont certes plus diluées dans les banlieues qu'elles ne l'étaient au centre, mais cela se traduit plus par une micro ségrégation à l'échelle des lotissements que par un réel mélange.

. Eléments de comparaison européens :

Il y a peu d'informations en France sur la ségrégation ethnique, mais, se basant sur les travaux de Friedrichs, Galster and Musterd (2003) et de Nivola (1999) il semblerait que le degré de ségrégation rencontré pour les populations immigrées en Europe soit similaire à celui observé aux Etats-Unis pour les asiatiques ou les hispaniques.

- ségrégation raciale : diversité et ethnicité

Comme le remarque Green (1999), « beaucoup de politiciens, sociologues et historiens français commencent par décrire les Etats-Unis comme un bouillon de communautés en concurrence ». Pourtant, à la faveur de la montée des minorités (pour la première fois, les minorités sont devenues majoritaires aux Etats-Unis au dernier recensement) la société américaine se transforme profondément. La course au néologisme semble d'ailleurs lancée pour savoir qui trouvera un terme combinant à la fois consensus et différence. David Hollinger, reprenant les mots de Werner Sollors, a ainsi défendu l'utilisation de 'Amérique post-ethnique' (postethnic America), tandis que Mitchell Cohen suggérait la nécessité d'un 'cosmopolitisme ancré' (rooted cosmopolitanism, cités par Green, 1999).

. Une répartition spatiale plus homogène des différents groupes de population

Si la ville américaine reste très marquée par son histoire qui y a ancré une profonde et persistante ségrégation raciale, celle-ci, mesurée en terme d'inégale distribution des

populations, continue de diminuer dans les villes les plus ségréguées. Cette tendance s'inscrit dans la continuité des trente dernières années et alimente une forte diminution de la ségrégation entre blancs et noirs qui a atteint son plus bas niveau depuis 1920 (Glaeser and Vigdor, 2003). De manière générale, les quartiers qui comptent des ménages blancs et des ménages noirs sont de plus en plus nombreux et sont aussi plus stables qu'ils ne l'étaient dans les années 1970 (Ellen, 2000). Les trois quart des quartiers mélangés en 1980 (76,3%) sont restés mélangés en 1990, 16,6% sont devenus majoritairement noirs et 7% très majoritairement blancs. Ainsi, la fuite des blancs hors de ces quartiers a été trois fois plus forte dans les années 1970 qu'elle ne l'a été dans les années 1980. Il n'en demeure pas moins que les taux de ségrégation entre noirs et blancs restent très élevés.

Indices de dissimilarité, 330 aires métropolitaines américaines, 2000

Indice	Blancs-Noirs	Blancs-Hispaniques	Blancs-Asiatiques
Indice maximal	84,7	75,4	58,8
Indice median	52,3	38,2	35,2
Indice minimal	20,2	11,6	14,5
Ecart-type	13,7	12,1	7,9
Evolution de la mediane 1990-2000	-6,2	-4,6	-11,8

Source : de Souza Briggs (2005, p24), les valeurs indiquent le pourcentage de chaque groupe qu'il faudrait déplacer pour avoir dans chaque quartier une composition de la population similaire à celle de l'aire métropolitaine

Quillian (2003) étudie sur dix ans la probabilité qu'une famille vivant dans un quartier pauvre une année vive dans un certain type de quartier l'année suivante (un quartier normal, le même quartier pauvre ou un autre quartier pauvre). Il trouve que la plupart des noirs, mais seulement 10% des blancs, sont susceptibles de vivre dans un quartier pauvre à un moment ou un autre de la décennie et que cette différence tient assez peu aux différences de structure familiale ou de revenus. Par exemple, 57% des familles monoparentales noires vivant sous le seuil de pauvreté passent au moins la moitié des dix ans dans un quartier pauvre, c'est le cas de seulement 27% des mêmes familles blanches. Même les familles noires de deux parents et vivant au dessus du seuil de pauvreté ont un risque plus important que les familles monoparentales blanches de passer la majorité de la décennie dans un quartier pauvre (39%), risque sans commune mesure avec celui de leurs homologues blanches (3%).

La mobilité n'est pas seule à être en cause. Les noirs quittent souvent les quartiers pauvres, mais ils y retombent beaucoup plus souvent que les blancs. Cela qui conduit Quillian à conclure que « pour les afro-américains, le plus dur n'est pas de sortir d'un quartier pauvre mais surtout de ne pas y retourner ».

.Des interactions inter-ethniques toujours problématiques

Surtout, comme le rappelle de Souza Briggs (2005, p23-26), mesurée par l'exposition de chacun aux autres différentes races, la ségrégation des minorités a augmenté au sein des banlieues alors même qu'elles devenaient de plus en plus diverses dans les années 1990. Et dans les banlieues comme dans les centres-villes, les noirs sont le groupe le plus séparé des blancs. Alors que les blancs représentent la moitié de la population, les Noirs vivent en

moyenne dans des quartiers où les blancs représentent un tiers de la population. Seuls les Hispaniques présentent un ratio approchant (41%) tandis que les Asiatiques et surtout les blancs vivent dans des quartiers majoritairement blancs (à respectivement 59% et 84%).

Composition moyenne de la population de chaque quartier,
331 aires métropolitaines américaines, 2000

<i>Population</i>	<i>Composition du quartier</i>			
	<i>Blancs</i>	<i>Noirs</i>	<i>Asiatiques</i>	<i>Hispaniques</i>
Blancs	83,5	7,1	6,2	3,2
Noirs	33,2	54,8	2,6	9,4
Asiatiques	59,3	9,7	19,3	11,7
Hispaniques	40,7	13,0	4,2	42,1

de Souza Briggs (2005, p25) ; L'exposition de chaque groupe ethnique aux autres mesure la composition moyenne de la population de chaque quartier dans lequel vit un groupe de population donné.

D'ailleurs, s'il n'y avait aucun biais racial dans les choix résidentiels, les différences entre les endroits où les gens vivent devraient surtout refléter les différences qui existent entre ce qu'ils peuvent se payer. Pourtant, comme le rappellent Logan, Oakley et Sowel (2003), à l'échelle des Etats-Unis, une famille noire gagnant plus de 60 000 dollars par an vit en moyenne dans un quartier dont le taux de pauvreté et la réussite scolaire sont identiques à ceux d'une famille blanche gagnant moins de 30 000 dollars par an.

Ces statistiques sur la composition raciale de chaque quartier se retrouvent dans des indicateurs autrement plus déterminants pour la réussite sociale et l'accès à de réelles opportunités. Briggs (2005, p32) note que presque 40% des élèves dans les écoles publiques font partie d'une minorité, soit à peu près le double de ce qu'ils étaient dans les années 1960. Conjugué à la protection dont bénéficient les banlieues contre les mesures de déségrégation à l'échelle métropolitaine (grâce à l'arrêt *Miliken*, mais on reviendra plus loin sur les logiques y compris politiques continuant d'alimenter la ségrégation), cela a conduit à une augmentation de la ségrégation scolaire à la fois par race et par classe. Les élèves hispaniques sont les plus ségrégués suivant les critères ethniques, économiques et même linguistiques (Frankenberg, Lee and Orfield, 2003). Les Asiatiques sont, eux, le groupe le plus intégré. Quant à la ségrégation scolaire des noirs, ainsi que rappelé par de Souza Briggs (2005, p32) elle a connu une diminution régulière entre 1950 et 1980 mais a depuis recommencé à augmenter pour atteindre des niveaux historiques depuis 30 ans. Ces constats ne s'appliquent pas uniquement aux villes centre. Ils reflètent aussi les transformations à l'œuvre dans de nombreux quartiers de proche banlieue. Dans les villes les plus ségréguées, la ségrégation interdistrict représentait 4% de la ségrégation dans les années 1970, contre 84% (sic) en 2000. Evidemment, la ségrégation interdistrict est un problème plus marqué dans les grandes villes que dans les petites, où le plus faible nombre de districts rend la séparation des familles par races et classes plus difficile.

Enfin, un dernier indice de la ségrégation prononcée des noirs apparaît dans l'homogamie extrêmement forte qui caractérise cette population : 97% des femmes noires se marient avec des noirs (Farley, 1996, p265, cité par Wacquant, 2006). A titre de comparaison, Tribalat

(1995, p126) calcule que la majorité des filles d'immigré, en France, se marient à l'extérieur de leur groupe.

- *séparatisme social : mixité et underclass*

Selon Wilson, avant d'être raciale, la ségrégation est aujourd'hui sociale. Effectivement, si la ségrégation raciale reste très forte et si les effets de la pauvreté sont massivement concentrés sur les noirs pauvres, la ségrégation sociale a eu tendance à augmenter, en particulier à l'intérieur de chaque race, alors que la ségrégation raciale stagnait ou diminuait en fonction des critères utilisés, ainsi que vu précédemment. A l'heure où Maurin (2004) enquête sur le séparatisme social en France, même si ses méthodes et ses diagnostics doivent être pris avec mesure (Préteceille, 2006), cela témoigne d'une étonnante convergence entre les questions urbaines de part et d'autre de l'atlantique. Car autant que sociaux, les problèmes posés par ce que Robert Reich (1991) a appelé 'la sécession de ceux qui ont réussi' (*the secession of the successful*) sont urbains.

Sur la base des recensements entre 1950 et 2000, Massey et Fisher (2003) prouvent que la ségrégation a décliné à l'échelle du pays et des Etats, mais qu'elle a cru à l'intérieur des aires métropolitaines. Utilisant la répartition du quintile le plus riche et du quintile le plus pauvre, ils trouvent que la ségrégation entre riches et pauvres a cru de 34% au sein de la population blanche et de 27% au sein de la population noire entre 1970 et 2000.

Ainsi, en 1990, 43% des pauvres étaient concentrés dans les villes centre, comme le rappelle Slessarev (1997, p1). La dynamique est particulièrement criante lorsque l'on se concentre sur les enfants : Portz, Stein et Jones (1999), expliquent que le taux de pauvreté des enfants dans les cinquante plus grandes villes des Etats-Unis était de 18% en 1970 et qu'il a cru à 27% en 1990. En 1970, 3% des enfants de ces villes vivaient dans des quartiers défavorisés où le taux de pauvreté dépassait 40%, en 1990 ce taux était de 17%.

Toutefois, la concentration géographique de la pauvreté concerne non seulement les quartiers prioritaires des centres-villes mais se déplace désormais à la proche banlieue. De Souza Briggs (2005, p28) souligne ainsi qu'entre 1980 et 2000, le nombre de quartiers périurbains comptant 30% de pauvres ou plus a augmenté de 89% et le nombre de résidents pauvres a plus que doublé.

Posant un problème spécifique et accru, il faut toutefois préciser que les quartiers les plus pauvres ne sont pas nécessairement les quartiers cibles des politiques de la ville dont nous allons parler. Particulièrement aux Etats-Unis, les quartiers visés sont des quartiers pauvres mais qui ne sont souvent pas « les plus pauvres ».

Un élément fondamental pour apprécier les politiques américaines de lutte contre la pauvreté depuis les années 1980, parmi lesquelles les politiques urbaines, est l'importance prise par le débat sur le 'sous-prolétariat' (*underclass*). Les travaux sur la 'culture de la pauvreté' (Katz, 1993), selon lesquels les pauvres s'enfermeraient progressivement dans une logique

d'assistance et développeraient un mode de relation à la société freinant leur retour à l'emploi a été massivement réinvesti politiquement au début des années 1980. Le débat structuré autour de la notion de pauvres méritants et de pauvres non méritants s'appuyait sur un discours selon lequel les pauvres sont responsables de leur situation personnelle et qu'il n'est pas nécessairement légitime de leur offrir le secours d'une assistance. Ainsi que le montrent les chiffres rassemblés par Alesina et Glaeser (2006) il y a là une vraie différence culturelle entre l'Europe et les Etats-Unis, qu'il est fondamental d'avoir à l'esprit pour comprendre que le retrait de l'état ait été si massif à la fin des années 1970 et que son retour ait été si timide après les années Reagan.

Les idées sur la pauvreté aux Etats-Unis et en Europe

<i>Conviction des personnes interrogées</i>	<i>Etats-Unis</i>	<i>Union Européenne</i>
Que les pauvres sont piégés dans la pauvreté	29%	60%
Que le revenu est déterminé par la chance	30%	54%
Que les pauvres sont paresseux	60%	26%

Source : Alesina et Glaeser, (2006, p 272), calculs des auteurs sur la base du WVS

Il est également fondamental de l'avoir à l'esprit pour comprendre la structuration du champ politique et les objectifs assignés à la politique de la ville. Selon les mêmes auteurs (p281), « les visions divergentes des pauvres peuvent aussi conduire à des degrés différents de tolérance de l'inégalité. Les Européens s'en indignent peut-être plus parce qu'elle leur paraît foncièrement injuste. (...) Alesina, Glaeser et Sacerdote (2001) montrent que les Américains se soucient beaucoup moins de l'inégalité que les Européens. Il est intéressant de relever qu'ils constatent à cet égard une très grosse différence chez les pauvres eux-mêmes : en Europe, ils sont très hostiles à l'inégalité ; aux Etats-Unis ils ne le sont pas ».

Le séparatisme social qui peut être à l'œuvre et dont témoignent les villes fermées ou privées se double, dans l'espace politique, d'une suspicion forte à l'endroit des plus pauvres qui tend à amenuiser les politiques spécifiques leur étant dédiées. Ces deux logiques conduisent à un accroissement de la ségrégation sociale dans les villes américaines. Leurs effets sont d'autant plus marqués qu'ils se combinent généralement à ceux de la ségrégation raciale précédemment évoquée. Ainsi que l'analyse Slessarev (1997) du seul point de vue de l'action publique, « ni les lois de lutte contre la pauvreté, ni les droits civiques, tous deux votés en 1964, n'étaient des solutions complètes aux problèmes de pauvreté, de privation des droits et de discrimination rencontrés par les noirs. Mais ces deux lois, votés à un mois l'une de l'autre, ont établi un lien désormais inextricable entre la pauvreté et la race ».

2.c) Aux sources des logiques ségrégatives

L'inscription des différences sociales et raciales dans le territoire est donc puissante et elle est potentiellement auto-entretenu par la prégnance des logiques ségrégatives dans l'espace

urbain. Certains quartiers cumulent les handicaps humains, physiques et environnementaux, ils se trouvent qui plus est stigmatisés et marginalisés par le jeu des dynamiques urbaines ségrégatives et sont pourtant privés des ressorts qui leur permettrait de rebondir car les liens sociaux y sont plus faibles... Autant que l'état des lieux, les dynamiques à l'œuvre dans la société et l'espace américain sont fondamentaux pour appréhender les politiques entreprises. L'objectif d'une politique peut en effet être soit de réparer un résultat soit d'influencer une logique économique ou sociale.

- *La prégnance des schémas mentaux historiques*

L'héritage historique a un impact très clair sur la structure socio-spatiale des villes américaines et sur l'effet que les politiques publiques peuvent y avoir. Il a aussi, de manière moins facilement objectivable, un effet sur l'image que les acteurs se font les uns des autres et des différents quartiers. Ces effets ont tendance à nourrir les structures spatiales existantes et à s'auto-entretenir.

Travaillant sur la géographie des préférences raciales, au niveau des quartiers et ce qui la détermine, Camille Charles (2005, p72) à cette conclusion mitigée : « la bonne nouvelle pour les politiques publiques de demain visant l'accès au logement (*housing opportunity*), le choix du logement et les inégalités, est que les blancs sont de plus en plus prêts à vivre à proximité des minorités raciales et qu'un nombre non négligeable de noirs, hispaniques ou asiatiques veulent toujours vivre dans des quartiers majoritairement blancs. (...) La mauvaise nouvelle est que la plupart des blancs préfèrent toujours les quartiers archi-majoritairement blancs, et que les non-blancs souhaiteraient plus de voisins co-ethniques que les blancs ne sont prêts à en tolérer dans leurs quartiers ».

Analysant les caractéristiques et les déterminants de la mobilité (49% des américains ont déménagé entre 1995 et 2000, dans la lignée des taux de mobilité constatés depuis plusieurs décennies) Camille Charles (2005) confirme que, dans les années 1990, les blancs et les classes moyennes ont continué leur migration hors des centres-villes, invoquant deux raisons principales à cela : la délinquance et la faible qualité des écoles. Elle note qu'aux Etats-Unis, les blancs associent ces problèmes à la forte présence de minorités dans un quartier, en particulier avec une forte présence de noirs. Les activités des gangs, les meurtres (Wacquant, 2006) ou les activités de trafic de drogue sont effectivement concentrées dans les ghettos, là où les noirs sont plus nombreux. Cet amalgame tend à la fois à augmenter la ségrégation et à accroître les problèmes associés à cette séparation, parmi lesquels la volonté de dissoudre l'Etat social.

Ainsi que souligné plus avant par Slessarev (1997), compte tenu de l'extrême pauvreté des Noirs aux Etats-Unis, toute redistribution en faveur des Américains les plus pauvres conduit assez inévitablement à une redistribution interr raciale. Aux Etats-Unis, le taux de pauvreté des Blancs non-hispaniques est de 7,7% tandis que celui des Noirs est de 23,6%. Les Blancs non-hispaniques représentent ainsi 70,7% de la population américaine, mais 46% seulement des pauvres. Gilens (1999) a montré le rôle des clichés racistes dans la constitution des idées des

Américains sur les dépenses sociales. Alesina et Glaeser (2006, p220) calculent que lorsque la part de la population noire dans un Etat américain augmente de 20%, le montant attendu de l'allocation familiale (*Aid to Families with Dependent Children*) baisse de 138 dollars. Leurs données semblent ainsi confirmer que l'hétérogénéité raciale reste une barrière importante à la redistribution aux Etats-Unis. Il ressort aussi que les régions américaines homogènes ressemblent beaucoup plus à l'Europe que les régions américaines diversifiées. Selon eux (p216), la différence des fragmentations raciales peut en principe expliquer entre la moitié et les deux tiers de l'écart des dépenses sociales entre les Etats-Unis et l'Europe. Luttmer (2001) montre quant à lui qu'aux Etats-Unis, ceux qui vivent à proximité de bénéficiaires des prestations appartenant à une autre race sont moins favorables à ces dépenses. Il fait même le constat que vivre à proximité de récipiendaires des prestations accroît le soutien à la redistribution quand ils appartiennent à la race de la personne interrogée, mais le réduit quand ils appartiennent à une autre race.

La relation entre fuite du centre par les blancs et la classe moyenne est aussi, sinon surtout, une fuite des noirs pauvres ainsi que le souligne Camille Charles. Mais ces effets s'auto-entretiennent.

- les suburbs et leur conséquence sur l'inner-city

. La classe moyenne noire périurbaine

Si 30% des afro-américains vivent aujourd'hui en banlieue, cela s'inscrit toutefois dans le cadre d'une hétérogénéité croissante des banlieues. Comme le signale de Souza Briggs (2005, p30), « pour la plupart des noirs, déménager en banlieue et même atteindre la classe moyenne ne signifie plus 'réussir' ».

Pourtant, ces améliorations dans le niveau de vie de la classe moyenne noire américaine ont creusé l'écart la séparant de ceux qui sont toujours bloqués dans la pauvreté, diminuant par la même occasion leur soutien de l'élite noire aux mesures de lutte contre la pauvreté. L'intégration sur le marché du logement, que ce soit par classe ou par race, n'étant de plus en plus qu'un proxy de l'existence d'opportunités ou de mobilité ascendante, les aspirations et les attentes spécifiques d'une classe moyenne noire en passe de 'réussir' l'ont conduites à pousser des revendications particulières, distinctes de celles des noirs du ghetto et parfois contraires à l'intérêt de la partie pauvre de la minorité.

Que les banlieues imposent une norme dominante n'est donc pas neutre lorsque l'on considère les conséquences de la ségrégation et de ses évolutions sur le débat politique. La croissance d'une classe moyenne noire banlieusarde conduit à l'éclatement de l'unité politique des différentes minorités, en particulier de la minorité noire. Slessarev (1997, pviii) conclut ainsi que « les différentes classes sociales au sein de la communauté afro-américaine poursuivent désormais des objectifs politiques différents. Résultat, les priorités de certaines associations importantes dans la sphère des droits civiques ont évolué pour défendre plus spécifiquement les intérêts de la classe moyenne noire ».

Sans que la classe moyenne noire puisse être tenue pour responsable, l'éloignement physique et politique d'une partie des élites noires a entraîné une très forte perte d'audience pour les problèmes des minorités pauvres.

. Développement d'un communautarisme périurbain

Une des façons que les américains ont trouvé pour résoudre les problèmes urbains est de les laisser derrière eux en créant de nouveaux gouvernement dans les communautés périurbaines en pleine croissance. En parallèle avec l'étalement urbain, de Souza Briggs (2005, p19) rappelle que le nombre de gouvernements municipaux s'est accru de 15% entre 1952 et 2002 et, sans compter les districts scolaires, le nombre de gouvernements spécifiques (gestion des eaux, hôpitaux, cimetières, pompiers, transports publics, etc.) a à peu près triplé au cours de la même période (US Census Bureau, 2002). Ces gouvernements spécifiques épousant le plus souvent les courbes de potentiel fiscal, ils se sont traduits dans des services publics de qualité très variable d'une partie de la ville à l'autre.

Le développement des banlieues pose également des problèmes inhérents à la modification qu'ils induisent dans les rapports de force politiques. Goering (2005, p135-136) analyse ainsi l'échec du programme test *moving to opportunity* (MTO) à Baltimore (avant même le début du programme, le projet avait soulevé tellement de protestations qu'il a du être arrêté à la fin de sa deuxième année), en relation directe avec la structure politique et sociale de la ville. A la fin des années 1970, Baltimore s'était de fait séparée en deux villes : une ville centre noire et une ville périphérique blanche. A la fin des années 1990, la population de la ville de Baltimore avait diminué et était devenue encore plus majoritairement noire, alors que la grande banlieue voyait croître une communauté blanche en général plus riche. Vers le milieu des années 1980, certaines parties du comté de Baltimore (en particulier les villes d'Essex et Dundalk) ont commencé à rencontrer des problèmes similaires à ceux des centres-villes, en premier lieu une forte diminution du nombre d'emplois industriels et de manière concomitante une augmentation du chômage et de la sensibilité aux modifications de la composition raciale du quartier (Newman, 1995, Lucas, 1997).

Après l'annonce officielle du test du programme 'MTO', une nouvelle association (*community group*) a vu le jour, l'Eastern Political Association, en opposition directe au MTO. Les membres de l'association avaient dans l'idée que tous les logements sociaux allaient être démolis sous l'égide du programme HOPE VI et que leurs résidents allaient être installés dans leur propre quartier via le programme MTO. Les associations de résidents blancs des *suburbs*, dont le poids auprès des élites locales est non négligeable et qui constituent plus de la majorité du corps électoral s'exprimant, ont ainsi amené les élus locaux à demander au gouvernement fédéral la suspension du programme expérimental de mobilité.

Il y a ainsi une résistance farouche des différentes banlieues à l'idée d'intégration métropolitaine, qu'elle prenne la forme de districts communs ou, ce qui revient parfois à la même chose, de fiscalité commune. Le cas de Baltimore est emblématique il n'est pas unique. Davis (1992) explique longuement les différents conflits politiques entre communautés et avec la municipalité qui ont accompagné la réorganisation du centre de Los Angeles (voir

Vieillard-Baron, 2001, pour une cartographie). Au final, chaque fois qu'elles ont pu, les municipalités périphériques (mais aussi les Etats locaux) se sont opposées à l'unification ; nourrissant ainsi à la racine les problèmes sociaux et financiers des villes centres. A travers toute la nation, les banlieues périurbaines ont non seulement adopté des stratégies d'indépendance locale mais elles se sont en plus opposées aux efforts des états ou du gouvernement fédéral pour freiner ce mouvement (Frug 1996).

A ces deux derniers éléments, à savoir la fin de l'unité de la minorité noire et la croissance de revendications communautaristes de la classe moyenne blanche s'ajoutent deux autres éléments sur lesquels nous reviendrons : d'une part, dans le cadre concurrentiel initié entre collectivités locales pour les emplois, les financement ou le pouvoir. Dans tous ces domaines, les ressources des suburbs sont plus importantes et plus facilement mobilisables que celles des villes centre. D'autre part, la sécession fiscale entraînée par ces évolutions provoque à très court terme une réorientation des priorités budgétaires dans les villes centre.

- Un problème auto-entretenu par la déstructuration des quartiers

La ségrégation et la société racialement organisée dont elle témoigne, peut constituer un problème en soi. Elle constitue également un problème pour les politiques publiques au vu des conséquences qu'elle entraîne pour la structure des quartiers « défavorisés », particulièrement lorsque les politiques d'intervention cherchent à s'appuyer sur les ressorts locaux. La participation des habitants aux différentes activités publiques est systématiquement plus faible dans les quartiers très défavorisés où les personnes manquent de ressources. L'étalement urbain et la ségrégation de fait qu'il engendre pose la question de l'investissement communautaire ou métropolitain des habitants des quartiers.

Au delà de la structure locale de la population, si l'on se penche sur les initiatives et les directions dans lesquelles partent les actions locales, le contraste entre la difficulté d'organisation des communautés du centre et l'activisme des suburbs s'impose : dans les ghettos, les ressorts de la participation sont souvent rouillés voire cassés.

Pour Chaskin et al. (2001), l'investissement fédéral multiforme du dernier demi-siècle a contribué à casser les liens locaux préexistants. Ils notent ainsi que, "au cours des cinquante dernières années, la professionnalisation du travail social et la dépendance accrue des habitants envers des programmes publics ciblant des catégories de populations 'à problème' ou des gens qui entrent dans des cases définies de manière rigide ont affaibli le rôle de ces institutions très locales dans la construction du lien communautaire". En lien avec la 'culture de la pauvreté', les arguments avancés par les auteurs ne vont pas jusqu'à endosser le discours, dominant dans les années 1980, d'une attitude sociale propre à une sous-classe urbaine vivant oisivement des crédits publics. Il y a des freins objectifs à la participation des habitants.

Le premier point, crucial, est celui de l'investissement ou pas des résidents aux organisations locales et des logiques de participation ou d'opposition à l'idée d'intégration régionale.

Il y a d'une part un plus faible ancrage local et une plus faible participation des minorités et des pauvres aux débats municipaux. De manière plus générale, les minorités sont moins souvent propriétaires, ce qui est un élément déterminant aux Etats-Unis dans le degré d'implication locale. En 2003, le taux de propriétaires dans la population noire américaine était de 48,4%, contre 47,4% chez les hispaniques et 56,5% pour les autres minorités, soit considérablement en dessous des 75,1% constatés dans la population blanche. (Apgar et Calder, 2005, p107), en dépit de l'ouverture du marché hypothécaire aux minorités (mais les modalités de cette ouverture se traduisent par une segmentation du marché et une dualisation de celui-ci). Or, les propriétaires sont souvent plus impliqués que les locataires et poursuivent des buts différents. De plus, les locataires dans ces quartiers sont plus qu'ailleurs des locataires du parc public. Or, pour de nombreuses raisons, les locataires du parc public présentent des taux de participation à la vie politique particulièrement faibles. Une partie de leurs hésitations vient par exemple de ce qu'ils pensent que leur participation pourrait mettre en péril leur perception des aides gouvernementales ou pourrait les contraindre à quitter leur logement social (Venkatesh, 2000). Au total cette concentration de la pauvreté produit des populations institutionnellement fragilisées avec lesquelles il est difficile de compter pour redynamiser le quartier (du fait de leur isolement, etc) ce qui devient un handicap supplémentaire quand les politiques de la ville deviennent localement définies.

Cette difficulté à structurer la communauté est accentuée par la grande mobilité qui existe dans ces quartiers et la fuite potentielle des plus 'intégrés' : Chaskin et al (2001) notent ainsi que « à mesure que les gens améliorent la qualité de leur réseau hors de leur quartier de moins en moins de personnes sont fermement ancrées dans le territoire local ». Or, les communautés reposent souvent sur l'engagement d'un très petit nombre de résidents actifs, particulièrement dans les communautés défavorisées où de tels efforts existent.

Le second obstacle est de faire émerger des points de consensus. Cela tient à la diversité des urgences : dans ces zones, les problèmes structurels de participation sont accentués par les crimes, les trafics, l'insalubrité, la pauvreté, la mobilité des résidents etc. Cela tient aussi à la diversité des groupes. Ainsi que le remarque Frug (1996), « le gros du travail pour le *community building* est d'arriver à faire avec les différences qui traversent le groupe ». Effectivement, envisager la création d'une organisation communautaire, cela pose la question de la volonté de vivre ensemble ou non : le risque communautariste n'est jamais à écarter mais, si l'on suit Chaskin et al, (2001 p117), la question de la diversité ne se pose pas uniquement en terme de race et d'ethnicité. Des groupes dont les intérêts divergent peuvent se cristalliser autour d'un grand nombre d'attributs particuliers, parmi lesquels la classe sociale, le niveau de revenus, la religion, l'orientation sexuelle, le statut de propriétaire ou l'appartenance à un sous-espace particulier du quartier (*community*). Partnership for Neighborhood Initiative (Palm Beach County, Floride) doit par exemple s'affronter à des divisions entre les propriétaires à haut revenus et les locataires à bas revenus.

Ce problème d'élaboration de normes communes ne se pose pas dans les banlieues, qui définissent révèlent une capacité extrêmement forte à imprégner les nouveaux arrivants des normes locales. Rosenbaum, DeLuca et Tuck (2005) ont ainsi étudié la façon dont les familles déplacées dans le cadre du programme Gautreaux avaient été reçues et acceptées dans leurs nouveaux quartiers ainsi que la façon dont elles s'y étaient adaptées. Leur travail suggère que, même sans dispositif spécifique, « les voisins des quartiers périurbains se montrent souvent de plus en plus réceptifs et ouverts avec le temps. Si certaines formes de harcèlement ont été notées au début, elles avaient pour la plupart disparues à la fin de la première année ». D'ailleurs, les auteurs notent que si la défiance initiale des voisins et de la police avait continué, les femmes et les enfants n'auraient sans doute pas perçu un quelconque bénéfice au programme Gautreaux. Mais « il se trouve que le consensus général du quartier qui, à l'origine, considérait très sceptiquement ces familles et les excluait, a peu à peu évolué pour finir par les inclure. Ce qui aurait pu amorcer un processus d'exclusion, réduisant la capacité de ces familles, s'est en fait transformé en capital leur ayant ouvert des opportunités ». Rosenbaum, DeLuca et Tuck, les bénéfices associés à ce capital social dépendent plus d'un phénomène de réciprocité générale dans le quartier que de ce que telle ou telle mère en particulier a fait pour ses voisins (Putnam, 1993). Reste qu'il est remarquable que ces nouveaux résidents, souvent racialement et économiquement différents de leurs voisins, aient bénéficié comme les autres de cette réciprocité généralisée, du moment qu'ils avaient montré leur volonté d'accepter et de partager les normes de la communauté. Ces résultats suggèrent qu'indépendamment de leurs préférences initiales, les participants ont fini par adhérer aux normes périurbaines. Qu'elles aient ou pas souhaité vivre dans les quartiers périurbains offrant un environnement plus sûr, la grande majorité des personnes déplacées ne sont par retournées en centres-villes

Enfin, les mécanismes de ségrégation sont alimentés par la fragmentation de l'espace politique local aux Etats-Unis alors qu'il se fait plus lentement en France. Si des logiques de séparatisme social et spatial peuvent exister en France comme aux Etats-Unis (Donzelot, 2003, Maurin, 2004) les temps plus longs font que l'inertie urbaine l'emporte encore sur la ségrégation (Préteceille, 2006) : les logiques selon lesquelles le séparatisme s'opère changent avant que les quartiers n'aient eu le temps de s'homogénéiser ce qui produit constamment des espaces de transition et en transition. Cela nous renvoie directement à la question de l'organisation institutionnelle, de ses modalités et de ses temps.

3) Question d'organisation institutionnelle

Les institutions qui régissent le fonctionnement d'une ville américaine dans le cadre normal sont nombreuses et impliquent des niveaux de gouvernement très variés, depuis le gouvernement fédéral jusqu'aux associations communautaires en passant par les Etats, les villes, et les différents districts spécialisés délivrant tel ou tel service public (eau, éducation, santé, police, pompiers, etc.). La politique de la ville épouse l'ensemble de ces contours et se

pense au cœur de ces nœuds de relations très complexes, palliant les défaillances d'un niveau ou étant chassé par un troisième niveau de pouvoir.

1.a) cadre institutionnel

- De la démocratie locale en Amérique : l'équilibre entre les niveaux de gouvernement

Les différents niveaux de gouvernement sont potentiellement mobilisés par les citoyens soit pour corriger les effets pervers de politiques menées à un niveau plus local soit à un niveau plus national pour mettre en place des politiques plus systémiques. La politique de la ville s'inscrit dans le premier groupe, mais doivent intégrer les allers et retours de l'Etat-social : lorsque l'état fédéral s'est engagé ou désengagé dans des dépenses sociales, il a souvent pris le relais ou s'est au contraire reposé sur les initiatives locales. La solution des problèmes urbains est toutefois rendue compliquée par le positionnement des villes au sein du système fédéral américain. Les villes sont des partenaires politiques énigmatiques pour les Etats locaux et le gouvernement fédéral. Enigmatiques parce qu'elles sont des partenaires limités et dépendants mais qu'elles bénéficient d'une relative indépendance, puisqu'elles constituent les briques essentielles à la construction d'une république territorialement ancrée (Elazar, 1984). En effet, « le système de gouvernement local aux Etats-Unis (...) reflète une théorie de l'individu et du contrôle local qui met l'accent sur le droit des groupes vivant sur un territoire à agir selon leur intérêt bien compris » (Johnston, 1984).

Les politiques menées par les villes font donc partie de l'ensemble des politiques menées au niveau national. Elles influencent et sont influencées par la définition et l'implémentation de ces politiques nationales. L'effort fait pour garantir les droits individuels via la communauté ou par un processus représentatif s'émancipant de la communauté participe grandement à la structuration des solutions nationales aux problèmes urbains. Ces arbitrages ne se font pas de manière stable dans le temps (ni parfois dans l'espace) et sont l'enjeu de luttes d'influence entre différents groupes sociaux ou groupes de pression. Comme l'explique Thomas (1986), « Au cœur du débat dans l'arène nationale, deux légitimités sont en concurrence ; celle d'une définition communautaire des priorités et une définition de ces priorités assise sur des groupes plus larges. (...) Le système fédéral garantit l'existence de processus politiques contrôlant l'une et l'autre ».

Thomas (1986) met ainsi en regard deux piliers de la vie démocratique américaine, l'idéal de démocratie directe et l'idéal d'une démocratie républicain. Dans la tradition américaine, il fonde ces deux courants respectivement chez Jefferson et Madison. Le fondement philosophique de certains aspects des villes relevant de la communauté civile est un mariage entre le concept de auto-gouvernement local de Thomas Jefferson et de la théorie Lockienne du contrat social. La théorie de Jefferson pose que les droits individuels sont mieux protégés dans de petites communautés. Le contrat social de John Locke embellit le concept Jeffersonien en l'asseyant sur le fait que les individus remettent leur souveraineté à la communauté. Ainsi, la communauté civile est souveraine, pas l'individu. Mise en pratique, cette expression des droits individuels par l'intermédiaire de la communauté joue un rôle

important dans un système représentatif : les gouvernements locaux sont les protecteurs contre les tentations potentielles (ou inévitables pour Tocqueville) de centralisation de l'individualisme démocratique dans un gouvernement national. Dans une analyse du concept Tocquevillien de la décentralisation administrative, Martin Diamond (1974) montrait que pour Tocqueville sans auto-gouvernement local comme « première ligne de défense contre les effets de l'individualisme », le despotisme démocratique s'ensuivrait. Ainsi, « aux Etats-Unis, un gouvernement local peut refuser de participer à un programme fédéral (mais pas à un programme de l'état local) si les habitants craignent que la participation au programme ne viole leur indépendance » (Johnston, 1984).

Pourtant, la communauté locale peut très bien être circonvenue par des individus, des groupes et des associations. Cela interroge la notion d'auto-gouvernement local mais cela contredit et concurrence aussi l'idée que la communauté civile serait l'expression de la souveraineté. Pour Thomas, cela nourrit une seconde tradition dans la démocratie américaine. C'est ainsi que dans *The Federalist*, numéro 10, Madison renverse la notion Jeffersonienne-Lockienne d'auto-gouvernement. Il défend l'idée d'une 'République extensive'. Les individus doivent être capables de porter leurs cas devant la législature de leur état, au Congrès ou à la Maison Blanche, en tout cas en dehors de l'atmosphère confiné et biaisée des arbitrages locaux afin de contrebalancer l'invasion potentielle de leurs droits par des majorités locales. Pour Madison, la capacité d'un individu à participer directement à l'arène politique hors de sa seule communauté permet d'empêcher les majorités locales d'exclure de la participation politique un quelconque groupe ou individu.

De manière très pratique, les villes pèsent sur les orientations des budgets fédéraux qui pèsent sur les priorités des villes et il ne faut pas s'arrêter à la seule description de qui paye pour savoir si les acteurs locaux sont ou non impliqués. L'articulation de ces différentes compétences locales doit donc se penser au sein d'une définition croisée des objectifs politiques et des systèmes d'allocations budgétaires. Thomas (1986) analyse longuement le fait que de nombreuses conclusions sur les politiques urbaines ont été déduites des résultats qu'elles ont eu. Selon lui, l'hypothèse implicite qui soutient cet axe de recherche est que les villes sont des entités autonomes, dans une perspective inspirée de Jefferson et Locke. Compte tenu de la place des villes dans le système fédéral, ce point de vue témoigne d'une certaine myopie. Une critique similaire peut d'ailleurs être adressée aux nombreuses études sur les impacts locaux des dépenses fédérales. Ces études reposent sur l'hypothèse qu'une hausse des subventions versées aux villes les rend plus dépendantes de l'état fédéral. A nouveau, ces études sont basées sur une vision très Jeffersonienne et Lockienne de la réalité américaine. Pour être dépendantes, les villes doivent perdre de leur indépendance. Thomas invite à enrichir cette lecture du débat américain, pondérant la conception Jeffersonienne de la démocratie américaine par la vision que Madison en propose : « les individus ont simplement dépassé les structures du pouvoir local pour investir les majorités nationales de manière à ce qu'elles imposent des solutions à leurs problèmes en obligeant leurs propres gouvernements locaux à agir ».

Les gouvernements locaux peuvent ainsi plus ou moins dépendre de subventions centrales, mais ils peuvent aussi avoir un usage plus ou moins discrétionnaire de ces fonds au niveau local. La centralisation ou la décentralisation à la fois de la définition des besoins locaux et des budgets nécessaires pour les satisfaire n'est pas automatique et il peut y avoir de nombreuses situations intermédiaires et de zones d'ombre. La politique de la ville, en particulier parce qu'elle entremêle les acteurs de niveaux différents au services d'objectifs proches (mais pas nécessairement similaires) est emblématique de la pluralité des situations et de la difficulté à établir précisément par qui et comment le pouvoir est-il exercé localement.

- *Les évolutions du fédéralisme américain*

Les villes ne sont pas les seules à participer à ce vaste mécano institutionnel. Tout au long du vingtième siècle, le fédéralisme américain s'est recomposé, accordant successivement plus de pouvoir au gouvernement fédéral, aux Etats, aux municipalités ou contés, voire dans certains cas particuliers, dont la politique de la ville, aux quartiers et communautés locales.

Si l'on suit Kleinberg (1994, pp93-94) dans la lecture qu'il fait de ces évolutions, les différents programmes du *New Deal* constituent des éléments importants dans la redéfinition des rapports entre niveaux de gouvernements caractéristique du système fédéral. Ils contribuent à repositionner les différents éléments de ce système en accentuant les interaction et la coopération entre le gouvernement fédéral et les différents niveaux locaux. C'est dans le contexte de ces transformations institutionnelles qu'une politique de la ville nationale a été établie pour la première fois de manière systématique, avec des implications fortes concernant l'organisation des programmes urbains des décennies suivantes. Comment le notent Bollens et Schmandt (1970, p148), « au final, dans les années 1980, il était juste de dire qu'il y avait 'peu de fonctions urbaines (qu'il s'agisse de la sécurité, de l'éducation, de la santé, des transports ou de la vie communautaire) qui n'impliquaient pas les trois niveaux de gouvernement ». Les municipalités continuent à être les opérateurs de ces services, mais la plupart dépendent désormais significativement des soutiens financiers fédéraux ou de leur état.

L'évolution de ce système intergouvernemental peut être décomposé en cinq périodes historiques : Kleinberg (1994) en recense quatre, *Dual federalism*; *Cooperative federalism*; *Creative federalism*; le *New federalism* et la dernière décennie ouvre potentiellement une cinquième période avec le « *gouvernement réinventé* » cher à Al Gore, sous les présidences de Bill Clinton. Ces évolutions sont toutes en rupture avec le cadre historique dans lequel a grandi la nation américaine. Ainsi que le rappelle Kleinberg, « jusqu'aux années 1930, le 'fédéralisme dual' était le système intergouvernemental légal. (...) Il se caractérisait par une séparation claire des pouvoirs du gouvernement fédéral de ceux des états, chacun ayant son propre champ d'intervention et n'agissant que dans son domaine de compétence. Selon cette règle de partage, tous les pouvoirs qui n'étaient pas explicitement décrit comme fédéraux relevaient automatiquement et exclusivement des états. » Au cours de la première partie du vingtième siècle, et à mesure que les relations fonctionnelles entre les deux niveaux gouvernementaux se développaient pour répondre aux problèmes d'une société de plus en

plus complexe, les barrières constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les états ont commencé à s'éroder. La 'révolution constitutionnelle' des années 1930 découle en définitive de la reconnaissance d'un nécessaire partage des responsabilités entre le niveau fédéral et les autres niveaux de gouvernement. Pour Kleinberg le 'fédéralisme coopératif' a instauré le principe que plusieurs niveaux de gouvernements pouvaient partager des fonctions publiques en reconnaissant l'utilité de la coopération intergouvernementale pour résoudre les problèmes de politique publique, à commencer par ceux associés à l'effondrement de l'économie urbaine et industrielle."

1.b) Le séparatisme municipal

Un retour est toutefois nécessaire sur la spécificité municipale américaine. A la différence du sol européen, occupé, partagé et administré depuis longtemps, le sol américain n'est pas entièrement maillé au niveau le plus fin. Ainsi, certains villages sont gérés directement par les comtés, sans échelon municipal et quand ils commencent à croître, ils peuvent demander à être rattachés à la commune voisine ou à se constituer en commune indépendante. Le plus souvent d'ailleurs, ces municipalités indépendantes ne se créent qu'après longtemps, or à court terme, les habitants doivent trouver les moyens de palier aux nouveaux besoins. Se créent ainsi de nombreux districts spéciaux, dont les contours sont à chaque fois définis de manière ad-hoc et qui ont vocation à assurer la délivrance d'un service 'public' : eau, pompiers, police, école, hôpitaux, etc. Il est important d'avoir à l'esprit ce mode de développement des villes et d'organisation administrative dans le cadre de la périurbanisation massive qui caractérise l'Amérique urbaine depuis la seconde guerre mondiale.

Nombre de gouvernements locaux aux Etats-Unis, 1952-2002

	1952	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002
Gouvernements locaux	116 756	91 186	81 248	78 218	79 862	81 780	83 186	84 955	87 453	87 525
Collectivités Locales	37 061	38 185	38 202	38 552	38 726	38 851	38 933	38 978	39 044	38 967
<i>Contés</i>	3 052	3 043	3 049	3 044	3 042	3 041	3 042	3 043	3 043	3 034
<i>Municipalités</i>	16 807	18 000	18 048	18 517	18 862	19 076	19 200	19 279	19 372	19 429
<i>Bourgades</i>	17 202	17 142	17 105	16 991	16 822	16 734	16 691	16 656	16 629	16 504
District scolaire	67 355	34 678	21 782	15 781	15 174	14 851	14 721	14 422	13 726	13 506
District spécial	12 340	18 323	21 264	23 885	25 962	28 078	29 532	31 555	34 683	35 052

Le nombre de collectivités locales est ainsi resté relativement stable (+2000) au cours de cinquante dernières années. Après une période de très forte diminution lié aux lois anti-ségrégation des années 1960, le nombre de districts scolaires n'a plus diminué : de 16 000 en 1972 (contre 67 000 en 1952 !) leur nombre est passé à 13 500 en 2002. L'explosion des districts spéciaux est en revanche notable : ils triplent entre 1952 et 2002. Le rythme de la croissance est à peu près constant sur toute la période. Ce phénomène traduit à la fois une augmentation des services spécialisés sortant du régime 'commun' et par un fractionnement de plus en plus marqué de la fourniture de ces différents services qui se fait de moins en moins à l'échelle de la métropole.

Cela va évidemment à l'encontre d'une mutualisation des coûts et des financements. Thomas (1986) note ainsi que « l'égalisation des conditions entre la ville et sa périphérie ne pourra s'obtenir que par une extension des limites de la ville. Sans cette option d'expansion territoriale, (...) les villes centres se trouvent contraintes à augmenter les taxes et les dépenses ». Un constat similaire peut être d'ailleurs tiré en France du fait de la très petite taille des communes – on le voit clairement à l'échelle de la région parisienne. La principale nuance à apporter, celle qui fait que nous ne pouvons pas parler de séparatisme dans le cas français, sauf à commettre un abus de langage, est que la fuite des classes moyennes et aisées est loin d'être absolument exclusive et que la régularité de l'organisation centre-périphérie (sur des schémas inverses, les riches étant en Europe plutôt au centre des villes) recoupe moins la logique de ségrégation spatiale américaine où la périurbanisation a épousé presque exactement les frontières socio ethniques. Même l'émergence d'une classe moyenne noire n'est pas venue perturber beaucoup cet ordonnancement, les *suburbs* étant eux aussi très fragmentés (Briggs, 2005).

La différence entre le fractionnement municipal français, caractérisée par un émiettement municipal prononcé par rapport aux voisins européens, et le cas américain de séparatisme tient aussi à la dynamique historique du processus administratif. Le contour préexiste en France et les populations sont obligées de faire avec. Cela peut déboucher à grande échelle sur des spécialisations sociales (par exemple entre l'est et l'ouest de la région parisienne) mais, sauf cas très rares, il y a toujours des espaces de transition et la spécialisation ne peut jamais être totale (Préteceille, 2006). Au contraire, aux Etats-Unis le contour est défini de manière contemporaine et peut évoluer avec les populations. Comme le note Johnston (1984), « dans la plupart des métropoles américaines, un déménagement vers les espaces (fragmentés) du périurbain est aussi un déménagement vers un gouvernement local séparé et quasi indépendant ». Cela peut se traduire par une discrimination sur la base de la richesse, mais la Constitution n'interdit pas la discrimination sur cette base. Elle garantit 'une protection égale' à tous les citoyens américains. Selon la Cour Suprême, qui a rendu plusieurs arrêts sur des cas de ce type, une telle discrimination est approuvée par le peuple puisque les municipalités périurbaines sont responsables devant leur électorat. Seule la discrimination raciale est clairement anticonstitutionnelle.

Ces stratégies de résistance locale couplées aux dynamiques ségrégatives des marchés immobiliers généralisées à l'échelle des suburbs produisent à la fois un éclatement des pouvoirs locaux, une homogénéisation des populations en leur sein et des objectifs de plus en plus irréconciliables à l'échelle de l'agglomération. Frug (1996) peint ainsi l'Amérique urbaine produite : « une multitude de villes qui toutes peuvent être très facilement distinguées de leurs voisines en décrivant la race, l'ethnie ou le statut social de leurs résidents ». Il poursuit plus loin, « ce tableau de la vie périurbaine n'est pas uniquement le produit de la croissance périurbaine. Pour atteindre un tel degré d'homogénéité, les espaces périphériques

avaient besoin d'une autonomie reconnue par l'état : le droit d'être des municipalités séparées. (...) Les parlements et cours suprêmes des états ont ainsi été à la source de ces pouvoirs périurbains en autorisant leur autonomie. (...) Comme la Cour Suprême des Etats-Unis a suspendu son jugement sur la constitutionnalité de chacun des aspects de cette autonomie périurbaine, les décisions des états locaux se sont avérées très efficaces ».

Il faut cependant nuancer le caractère absolument hétéroclite des gouvernements municipaux : Les Etats-Unis ne sont pas le terrain d'affrontement entre des communautés retranchées derrière des limites administratives et se livrant des batailles juridiques et financières. Comme le remarque Johnston (1984), «les Etats-Unis et le Royaume-Uni diffèrent nettement à la fois philosophiquement et en pratique pour ce qui est de la place des gouvernements locaux. Pourtant, dans les deux cas les gouvernements locaux font partie intégrante de l'appareil d'état et les objectifs de cet appareil sont assez sensiblement les mêmes. Dans les deux pays, l'état est là pour garantir (entre autres) la cohésion sociale. Ce but général peut être poursuivi par un grand nombre de chemins. Ce n'est pas parce que des sociétés ont les mêmes fins qu'elles doivent employer les mêmes moyens ».

1.c) pouvoirs locaux et règles de décision

Ainsi que le rappelle très clairement Peterson (1981), « les villes n'ont pas les mêmes pouvoirs que les états ou le gouvernement fédéral et il y a des politiques publiques fondamentales dont elles ne peuvent pas prendre la charge. La politique de la ville doit donc être expliquée en tenant compte du contexte socio-économique et politique du système dans son ensemble ». Ceci est d'autant plus vrai que les problèmes rencontrés dans les banlieues sont la combinaison complexe de logiques économiques, de logement, d'école, de transport, qui relèvent tous de compétences diverses aux chaînes de commandement diversement intégrées et plus ou moins centralisées.

Lorsque l'on considère qui gère les infrastructures sociales et les investissements matériels et humains (dans l'école et les services sociaux, entre autres) et comment et définit le niveau des prises en charge (sécu, chômage, assistance, etc.) voire l'existence même de ces différents types d'aides ou de services publics, les Etats-Unis présentent un panorama beaucoup plus diversifié que la France. Il y a beaucoup plus de matières décentralisées dans le cas américain que dans le cas français. Cela ne se traduit pas forcément dans un fonctionnement différent, qui serait 'participatif' (*bottom up*) aux Etats-Unis ou 'hiérarchique' (*top down*) en France.

Le pouvoir est certes beaucoup plus décentralisé dans le cas américain et cela se traduit par une influence beaucoup plus forte des décisions locales sur la structure institutionnelle. Pour prendre le cas de l'école, en France, les murs sont financés par la municipalité. La carte scolaire, qui a pour rôle de sectoriser le recrutement des élèves dans un but de mixité est définie localement mais doit être approuvée. Les personnels sont eux financés par l'Etat au niveau national. Le recrutement et l'affectation des personnels sont également gérés au niveau

national en fonction de critères uniformes. Le nombre d'enseignants recrutés est basé entre autres sur le nombre d'élèves par classe. La seule entorse à ces règles nationales est celle des ZEP (recrutements plus importants, classes plus petites, insistance particulière sur le lien avec les municipalités), programme national décidé pour corriger les effets des différences territoriales sur les parcours des élèves.

Aux Etats-Unis, les personnels sont financés et recrutés localement. Le nombre d'enseignants recrutés ainsi que leur niveau dépend des capacités financières de chaque district. Ces districts sont de taille variable et vont du quartier à la métropole. Leurs contours dépendent de la volonté locale de fusionner différents districts. Le plus souvent, les districts couvrent le cœur de l'agglomération d'une part et les communes périurbaines de l'autre. Cette extrême décentralisation a conduit à une augmentation forte des écarts entre écoles : ainsi que le notent Euchner et McGovern (2003), l'écart entre les écoles des centres-villes et des banlieues s'est fortement accru dans les vingt-cinq dernières années et en 1996, 60% des élèves des écoles publiques de centre-ville n'atteignaient pas les niveaux de base en lecture et calcul lors des tests nationaux et la moitié des lycéens redoublaient au moins une fois. Parmi les explications avancées, la structure de population vient en tête, mais le manque d'argent pour entretenir les écoles et le manque de moyens pour recruter des enseignants qualifiés (50% des professeurs de sciences et mathématiques n'étaient pas certifiés, Anyon, 1997) aggravent les inégalités de départ. Toujours selon Anyon, « 79% des districts scolaires des grandes villes reçoivent moins d'argent que les districts périurbains », alors même que leurs besoins sont plus importants : Euchner et McGovern (2003) rappellent que la plupart des districts scolaires pauvres ont des taux de taxes pour l'éducation deux fois supérieurs à ceux des districts riches mais ont tout de même des budgets plus faibles. Ces différences locales peuvent appeler des interventions fédérales, soit pour contraindre les élus locaux à maintenir un investissement minimum (comme ce fut le cas lors que rappel à l'ordre de l'Etat d'Illinois par Washington), soit directement par le biais de programmes fédéraux de subventions et d'expérimentations scolaires.

La gestion de l'école apparaît ainsi très centralisée en France et très décentralisée aux Etats-Unis. Pourtant, la décentralisation de la gestion n'implique pas nécessairement une plus forte participation des habitants à l'action locale ni une plus forte influence des actions locales sur les dynamiques des quartiers. Ainsi que l'explique Katz (1987), le système scolaire américain, géré par des administrateurs locaux, est extrêmement bureaucratique ; la représentation des parents d'élèves, par exemple, y est le plus souvent symbolique en dépit d'un mouvement de 'décentralisation' lancé à la fin des années 1980 pour transférer le pouvoir des administrations locales aux parents, élus et enseignants. De manière symétrique, il peut très bien y avoir un tissu associatif très fort localement dans le cadre d'institutions plus centralisées (même si le cas est rare en France).

1.d) participation financière aux budgets locaux et contraintes induites

En 2005, le gouvernement fédéral allouait 17% de son budget aux Etats et aux collectivités locales. En cumulant les aides fédérales et les aides des états (qu'elles soient directement versées ou qu'il s'agisse d'un redéploiement d'aides fédérales transitant par le budget local), les aides provenant d'autres niveaux de gouvernement représentaient en 2004 32% du budget des municipalités. Ces aides peuvent être des subventions, des autorisations d'exonérations d'impôt ou des aides de taux refinancées. Elles peuvent être conditionnées ou être laissées à la libre appréciation de la municipalité. Au cours des quarante dernières années, les modalités et le volume de ces aides a fortement varié.

Subventions budgétaires de l'Etat fédéral aux Etats et aux collectivités locales

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
en % du budget fédéral	9,2	12,3	15,4	15,9		10,8	14,8	15,9	17,2
en % du PIB				3,3		2,4	3,1	2,9	3,5

Après une croissance de 9 à 16% du budget fédéral entre 1965 et 1980, le niveau des aides a diminué dans les années 1980 pour retrouver quasiment son niveau d'avant la *Great Society*. La part des aides aux collectivités locales passent de 16 à 11% du budget fédéral (-33%), lui même en baisse. A partir des années 1990, le gouvernement fédéral recommence à déconcentrer une part importante de ses crédits puisque, dans le budget 2000, le même niveau d'aides fédérales est versé aux gouvernements décentralisés qu'en 1980. Toutefois, cela ne représente plus que 2,9% du PIB, eu égard à la forte baisse du budget fédéral. Ce n'est qu'en 2005 que les budgets décentralisés dépassent ceux de 1980 à la fois en part du budget fédéral (17,2%) et en points de PIB (3,5%).

Part des aides publiques externes (*intergovernmental revenues*) dans le budget des municipalités

	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1980	1982	1990	1995	2000	2004
Ensemble des coll. Locales	31,2	30	30,4	34,7	37,7	42,9	39,9	41,5	25,2	31,5	27,2	31,9
Aide fédérale	1,4	1,3	2	3	4,3	9,2		7,6				
Aide des Etats	29,8	28,7	28,4	31,7	33,4	33,7		33,9				
Municipalités	19,1	18,9	20,4	26,3	32,9	39,7		34,6				
Aide fédérale	NC	1,1	2,5	4,2	7,3	14,7		12				
Aide des Etats	16,9	16	16,3	20,7	24,1	23,2		20,8				

En revanche, pour ce qui est de la part de l'aide fédérale dans le budget des collectivités locales, le pic atteint en 1980 reste historique. En 2004, les budgets locaux dépendaient autant des aides externes qu'en 1962. Le séparatisme fiscal des années 1980 a ainsi eu de très forts effets dans la structure des ressources des municipalités : de 41,5% en 1982, les ressources publiques externes aux municipalités sont tombées à 25,2% en 1990 (le minimum depuis la guerre) pour osciller depuis entre 25 et 32%. La remontée de la participation fédérale aux

budgets locaux qui se produit dans les années 1990 ne conduit qu'à peine au niveau des années 1950.

La combinaison de ces deux évolutions suggère qu'une part croissante des dépenses ont été directement déléguées aux collectivités locales et que l'action de l'état fédéral est de plus en plus déléguée via des subventions et non injectée directement : la part des bourses augmente quand la part du fédéral dans le budget local diminue on a donc un double mouvement à la fois en volume et en structure.

Décomposition des revenus des collectivités locales (Etats et Municipalités)

Revenus	1990	2000	2001	2002	2003
Versés par le gouvernement fédéral	13%	15%	17%	20%	19%
Assurance sociale (Public welfare)	6%	8%	9%	10%	10%
Autoroutes	1%	1%	2%	2%	1%
Education	2%	2%	3%	3%	3%
Santé et hôpitaux	1%	1%	1%	1%	1%
Logement et développement des communautés	1%	1%	1%	1%	1%
Autres	2%	2%	2%	3%	3%
Versés par l'état ou ressources propres	87%	85%	83%	80%	81%
Taxes	49%	45%	48%	50%	46%
<i>Sur la Propriété</i>	15%	13%	14%	15%	14%
TVA	17%	16%	17%	18%	16%
<i>Impôt sur le revenu</i>	10%	11%	12%	11%	10%
<i>Impôt sur les sociétés</i>	2%	2%	2%	2%	2%
Autres	4%	3%	4%	4%	4%
Divers	20%	19%	22%	23%	21%
Services publics et vente d'alcool	6%	5%	5%	6%	5%
Revenus financiers	12%	16%	8%	1%	9%

Concernant la décomposition par postes de ces interventions fédérales dans les budgets locaux, la 'politique de la ville et du logement' est loin d'être le premier poste d'intervention de l'état fédéral dans les budgets locaux. Elle représente à peine 1% des recettes des collectivités locales et les Etats depuis les années 1990, soit environ 7% des subsides fédéraux. Le gouvernement fédéral participe en effet à hauteur de 15 à 20% des budgets locaux et des Etats depuis 1990, avec un pic à 20% en 2002. La moitié de cette participation est absorbée dans les programmes d'assistance.

part des subventions fédérales par poste de dépense dédié

	1990	2000	2001	2002	2003
Education	8%	9%	9%	9%	10%
Autoroutes	24%	24%	27%	26%	26%
Assurance sociale	56%	64%	65%	66%	65%

Santé et hôpitaux	8%	12%	13%	13%	14%
Logement et développement des communautés	62%	67%	68%	72%	70%

Parmi les différents postes dans lesquels l'état fédéral intervient, le poste ville et logement est toutefois celui qui dépend le plus des subventions fédérales, juste devant les programmes d'assistance sociale : de 60 à 70% des dépenses, avec un pic en 2002 à 72%. Cela représente 85\$ fédéraux par habitant en 2003 pour un budget local moyen consacrant 121\$ par habitant à la ville et au logement. L'éducation est le budget le plus décentralisé (10% des dépenses sont couvertes par des subventions fédérales), suivi de la santé (14%) et des autoroutes (26%).

4) Conclusion...

Ainsi que le synthétise de Souza Briggs (2005, p20), « les coopérations entre les villes centre et leurs périphéries rencontrent de nombreuses barrières, liées les unes aux autres. La première barrière est la préférence très forte pour la prise de décision à un niveau très local dans le paysage politique américain (*home rule*). La seconde est le style de vie dominant aux Etats-Unis, qui favorise un modèle de consommation basé sur la voiture et l'étalement urbain. La troisième est la géographie différenciée par races et classes ».

Revenant sur les modèles d'intégration des immigrées, Didier Lapeyronnie (1993) oppose les rhétoriques britanniques et françaises (les français rejetant le « communautarisme » britannique, les britanniques dédaignant le « modèle assimilationniste » français), mais pour conclure que dans la pratique politique et sociale ils sont bien plus similaires que différents. Green (1999) conclue de la même manière que les différences entre les modèles d'intégration français et américain relèvent moins des différences qui peuvent exister entre l'histoire des deux pays que de celles manifestes entre deux discours, l'un pluraliste, l'autre plus unitaire. Ces analyses s'appliquent presque mot pour mot aux différences pouvant opposer les 'modèles' français et américain de politique de la ville.

Ici, n'est donc pas le lieu où opposer radicalement le modèle d'une ville française homogène et visant l'intégration de ses territoires à celui d'une ville américaine communautariste prônant sur l'auto-développement de ses composantes en pariant sur l'esprit d'entreprise de ses individus. Les éléments de contexte présentés doivent en revanche permettre de comprendre les enjeux et le cadre spécifiques des politiques urbaines américaines.

Chapitre 2 : La 'Politique de la Ville' aux Etats-Unis : objectifs et aperçu historique

Le niveau, le type et les objectifs pratiques visés par l'action du gouvernement fédéral a beaucoup varié ; ces variations doivent se penser en relation avec le rôle spécifique que l'organisation institutionnelle confère au niveau fédéral. Ainsi que le précise Thomas (1986), « le système fédéral américain est fait pour tempérer d'une part les excès de l'individualisme né de l'auto-gouvernement local et d'autre part de préserver les droits et libertés individuels ». Les actions entreprises par le système fédéral ont ainsi pour but d'amener à coopérer des groupes ou individus divers et souvent en conflit. Les évolutions des politiques urbaines doivent se comprendre en partie à la lumière des évolutions générales de la société américaine, ses aspirations et ses équilibres politiques internes, et en partie à la lumière des transformations des poids et rôles respectif des différents niveaux de gouvernement.

Il y a des cadres relativement stables dans lesquels les politiques urbaines se pensent et qui traversent les décisions prises tout au long du dernier demi-siècle. Mais les évolutions successives des objectifs assignés à l'action en faveur des quartiers défavorisés et de leurs habitants ont aussi leur influence. Elles créent une histoire des politiques de la ville qui conditionne la façon de concevoir les politiques contemporaines et par rapport à laquelle les nouvelles initiatives se positionnent.

1) Les champs couverts et objectifs poursuivis

1.a) Offrir des opportunités à tous les américains

Les politiques ciblées sur les quartiers ont pour objectif ultime que les gens qui habitent aujourd'hui dans ces quartiers ne soient plus pénalisés de ce fait. D'autres politiques peuvent exister pour répondre aux problèmes généraux qui peuvent aussi les toucher (services sociaux, chômage, etc.) mais pour atteindre cet objectif précis, il faut soit leur donner accès à d'autres lieux, soit améliorer le quartier. Il s'agit ainsi de leur offrir l'option entre rester (mais à condition que ça le vaille) ou partir (mais à condition que ce soit pour un endroit attractif, qui justifie le sacrifice de la rupture des liens affectifs locaux). Cela donne le balancier entre les programmes locaux et les programmes de mobilité et cela explique que le discours ne porte pas sur l'égalité (le seul discours formel existant est celui sur la justice dans le cadre des droits civiques revendiqués par la minorité noire) mais sur les opportunités (d'où l'accent mis très tôt sur les programmes de formation et d'accès à l'emploi).

C'est de manière synthétique l'opposition entre les politiques centrées sur les lieux (*place*) et celles centrées sur les gens (*people*), bien que la réalité des programmes soit beaucoup plus nuancée. Le rapport de la commission Kerner reconnaît ainsi qu'il est essentiel pour les politiques américains de travailler à l'amélioration des ghettos, mais sans les embaumer, tout en offrant le choix de partir à ceux qui le souhaitent. La schizophrénie qui traverse les deux stratégies est évidente et revient comme une préoccupation permanente des politiques de la

ville : en offrant aux habitants l'opportunité de partir (volontairement dans le cas de programmes dédiés, involontairement quand la réussite d'entreprises ou d'associations locales conduit à un départ des leaders locaux), ne restent sur place que les habitants les plus en difficulté ce qui aggrave encore les problèmes du quartier. Symétriquement, en investissant sur les lieux et cherchant à y maintenir les habitants, l'absence de mobilité freine l'intégration (quel que soit le sens que l'on accorde à ce mot) des plus dynamiques. Ce constat vaut pour les politiques françaises comme américaines et, dans le cas des Etats-Unis, cela vaut à la fois pour les programmes fédéraux que pour les actions des communautés de développement local.

Au delà de ces contraintes quasi schizophrènes, et sans rentrer dans la discussion des résultats qui viendra ensuite, les politiques basées sur la mobilité comme celles axées sur le développement local rencontrent des limites dans leurs logiques même qui freinent leurs ambitions.

Les politiques de mobilité ne sont ainsi pas une panacée. Certes, si l'aide au logement est combiné à une stratégie de mobilité résidentielle, elle peut permettre aux familles d'accéder à des opportunités économiques et sociales et améliorer leurs vies. Toutefois, revenant sur les politiques de logement et sur l'intégration des déplacés-volontaires, Rosenbaum, DeLuca et Tuck (2005, p151) écrivent que « l'aide au logement consiste traditionnellement à fournir un abri ». Les auteurs continuent en posant quelques réserves sur le lieu en tant qu'indicateur des opportunités offertes aux personnes. Ainsi que le soulignent Jencks et Mayer (1990), « la richesse du quartier ne bénéficie pas mécaniquement à tous les résidents : des nouveaux arrivants plus pauvres que leurs voisins peuvent ne pas être intégrés et les inégalités de revenus peuvent entraîner de la concurrence, du ressentiment, des frustrations et avoir des effets négatifs, en particulier sur les jeunes ». Des réserves similaires sont émises dans le cas français (Simon, 2002).

Il y a, de même, un conflit inhérent à la fois au *community development* et à l'*urban renewal* puisque ces politiques, sous des diverses formes, facilitent le maintien de la ségrégation existante. Celle-ci est indirectement nourrie par le soutien public à la réhabilitation ou la rénovation des logements dans le cadre des structures existantes. En particulier lorsqu'il s'agit de développement communautaire, il y a une ligne toujours très fine entre une politique active de « (re)développement sur site » et une politique plus attentiste sur la base du « aide-toi (dans to coin) et le ciel t'aidera ». Les rares politiques à échapper, partiellement, à ce dilemme sont les politiques menées sur des sites en voie de paupérisation mais où il est toujours possible d'envisager faire venir une classe moyenne extérieure ou faire accéder et s'enraciner une classe moyenne locale. En travaillant sur ces 'zones grises' au moyen de logements intermédiaires ou de programmes d'accession à la propriété, les élus ou responsables d'associations essaie de concilier les trajectoires individuelles et les trajectoires des quartiers. Ces 'zones grises' sont d'ailleurs les principales bénéficiaires des investissements de la politique de la ville américaine, avant même les ghettos, au détriment, parfois, de ces même ghettos.

1.b) Logement et économie, les deux jambes de la politique de la ville américaine

Dès le début des grands programmes urbains, l'urbanisme et le logement ne sont qu'une des jambes de la politique de la ville qui, pour avancer, doit aussi s'appuyer sur des mesures économiques. La première phase du renouvellement urbain, dans l'immédiat après-guerre tablait sur l'investissement concomitant dans les logements et dans les infrastructures commerciales pour redynamiser et rénover des quartiers aux populations défavorisées.

Suivant des modalités différentes, ces deux types d'action constitueront des fils rouges de l'action publique sur les villes. Concernant le logement, des politiques de renouvellement urbain seront lancées de manière continue entre 1949 et 1974, puis le programme CDBG prendra le relais. La dilution progressive des fonds 'logement' dans le bloc de subventions CDBG sera d'ailleurs compensée par la création du programme HopeVI, spécifique au logement. En parallèle, le développement économique qui transitait par les investissements immobiliers dans le cadre du renouvellement urbain, a été réorienté à partir de Johnson pour vers des programmes d'amélioration du capital humain ou des opportunités de développement offertes aux individus ou entreprises locales. Les programmes immobiliers étaient en effet devenus des plans de développement économique et commercial des centres-villes supposant l'éradication des quartiers pauvres voisins plutôt que des plans de renouvellement permettant d'intégrer ces quartiers à un centre rendu à nouveau attractif. Les programmes d'investissement direct dans le développement économique ont ainsi été accueillis avec une suspicion croissante et les mesures économiques ont alors de plus en plus consisté en des plans de formation et d'insertion professionnelle pour les habitants. Il reste que la politique de la ville américaine marchera sur ses deux jambes tout au long du dernier demi-siècle, les volets économiques et urbains traversant ensemble les périodes fastes et les replis de la politique fédérale ou locale centrée sur les quartiers en difficulté.

Cette évolution de la double grille d'action se perpétue au travers des différents programmes, régulièrement complétée par une logique d'amélioration locale de l'aide sociale ou des institutions locales plus ou moins déléguées. Le programme lancé par Johnson en 1964 est le premier à revendiquer une action spécifique pour les services sociaux des quartiers de centre-ville, qui plus est sous la forme originale d'un programme d'action communautaire. Par la suite, si l'action communautaire refait surface, les programmes spécifiques centrés sur la problématique des services sociaux dans les quartiers en difficulté seront, eux, beaucoup moins systématiques. Il ne faut d'ailleurs pas confondre les modalités des programmes (par exemple le caractère plus ou moins fédéral ou local, voire communautaire de l'action menée) et l'objectif assigné à ces actions. La volonté de donner du pouvoir aux habitants via des programmes d'action communautaires peut s'incarner tout aussi bien dans des programmes centrés sur l'amélioration des services sociaux, des logements ou des perspectives économiques. Les politiques de mise en capacité locale (*empowerment*) ont en effet trait à l'organisation de la politique de la ville et sont orthogonales aux logiques sectorielles dont il est question ici. Les objectifs des CDC (*community development corporation*), pour variables

qu'ils soient au cours du temps, diffèrent très profondément de ceux essentiellement 'sociaux' des CAA (*community action agencies*), ainsi que cela sera précisé plus loin.

Cœur du volet urbain de la guerre à la pauvreté lancée par Johnson, la loi sur les Opportunités Economiques (*Economic Opportunity Act*), mêlait ainsi plusieurs solutions différentes : aux programmes déjà installés de renouvellement urbain, s'ajoutait un ensemble de programmes d'éducation et de formation professionnelle. De plus, un programme d'action communautaire locale complétait ces actions en visant spécifiquement l'organisation locale des services sociaux.

La mise en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté ont souvent coïncidé avec des projets de renouvellement urbain, dans le prolongement des projets lancés depuis 1949. En pratique, au milieu des années 1960 ces politiques s'inscrivent de plus en plus dans une logique institutionnelle et commerciale, au détriment de la reconstitution des logements et des communautés détruits. En contradiction avec l'objectif qu'ils s'assignent légalement, ces projets ont d'ailleurs souvent entraîné la disparition des communautés existantes pour en créer artificiellement de nouvelles mais sans réelles infrastructures économiques, heurtant ainsi de front les autres actions menées sur ces populations, les programmes économiques locaux et le programme d'action communautaire.

La plupart des programmes de la guerre à la pauvreté étaient centrés sur l'éducation des jeunes et la formation. Par exemple, pour lutter contre la supposée 'culture de la pauvreté' (Harrington, 1962, Lewis, 1968), un programme de préparation à l'embauche pour les jeunes visait à la fois à développer et promouvoir les attitudes positives à l'endroit du travail et à développer des compétences spécifiques. Ce programme (dont le coût final atteignait 962 millions de dollars) devait viser l'employabilité et non l'attribution de revenus. Cité par Slessarev (1997), l'administrateur du programme *Neighborhood Youth Corps* explique toutefois que le programme était sous financé : parmi les 1,8 million de jeunes éligibles les fonds n'ont permis de traiter que 20% de la population³.

La partie 'action communautaire' du programme reposait sur l'idée que la pauvreté et la mise à l'écart des processus de décision dans les systèmes d'assistance sociale étaient intimement liés.

L'équilibre entre les deux piliers logement et économie se perpétue après Johnson en prenant des formes variées. Ainsi que le rappelle Kleinberg (1994), le programme UDAG, lancé sous Carter, était une version contemporaine du précédent programme *urban renewal* (fondu dans les CDBG en 1974) mais plus spécifiquement centré sur la revitalisation des villes en déclin économique. Comme dans le programme de renouvellement urbain, UDAG était focalisé sur la reconstruction du bâti comme une façon de rendre possible la croissance économique, mais

³ Ces premiers efforts en direction des jeunes des ghettos ont donné des résultats contrastés. Les résultats scolaires (présence, diplômes) et professionnels (chômage et salaires) des participants étant restés dans le programme *Job Corps* plus de six mois ont été plutôt bons. A l'inverse, les programmes d'apprentissage financés par le *Neighborhood Youth Corps* ont souvent eu un effet négatif sur le suivi scolaire : le travail à temps partiel a conduit à une diminution de l'assiduité des élèves les plus en difficulté.

il était expressément ciblé sur les villes en déshérence et contenait explicitement une obligation de création d'emplois pour les chômeurs et les pauvres (Jacobs and Roistacher, 1980). La complémentarité de financements diffus dans le cadre du CDBG et plus ciblés dans le cadre de l'UDAG (un programme économique basé sur le partenariat public-privé) constitue ainsi le cœur de la politique de la ville sous la présidence de Carter. Mais sous cette même présidence le programme de formation et d'insertion professionnelle CETA a été redéfini comme un programme redistributif centré sur l'emploi public. Deux piliers, donc.

La plupart des programmes ont été éliminés pendant la présidence Reagan, mais il a conservé le CDBG ainsi que plusieurs politiques d'aide à la formation professionnelle et a cherché pendant toute sa mandature à instaurer des zones franches pour faciliter le développement économique de ces zones urbaines. Le retour des Démocrates se traduit, quant à lui, par l'adoption simultanée de lois sur le renouvellement du bâti (Hope VI), la mobilité (MTO) et le développement local (Zones franches), sur lesquels l'administration Bush n'est pas parvenu à entièrement revenir.

1.c) les vecteurs d'action : action fédérale et action communautaire

En ligne avec l'idée que le gouvernement fédéral n'intervient que pour corriger des excès. Lorsque, et c'est le cas en matière urbaine, l'excès est au particularismes, le gouvernement fédéral va chercher à compenser les effets de ces comportements soit en agissant directement, soit en appuyant officiellement les initiatives de niveaux infra municipaux. Le niveau, le type et les objectifs pratiques visés par l'action du gouvernement fédéral a ainsi beaucoup varié. Ces variations doivent se penser en relation avec le rôle spécifique que l'organisation institutionnelle confère au niveau fédéral. Ainsi que le précise Thomas (1986), « le système fédéral américain est fait pour tempérer d'une part les excès de l'individualisme naît de l'auto-gouvernement local et d'autre part de préserver les droits et libertés individuels. (...) Les actions entreprises par le système fédéral ont pour but d'amener à coopérer des groupes ou individus divers et souvent en conflits ». Les évolutions des politiques menées doivent donc se comprendre en partie à la lumière des évolutions générales de la société américaine et en partie à la lumière des transformations des poids et rôles respectif des différents niveaux de gouvernement.

Au cours du dernier demi-siècle, toutes les configurations se sont produites, la politique de la ville reposant parfois sur les municipalités (c'est le cas avec la plupart des programmes de renouvellement urbain), soit sur les municipalités et les Etats (comme dans le programme CDBG), soit sur l'Etat fédéral (pour la loi CRA sur la politique de crédit des banques), soit sur les communautés locales (le développement multiforme des CDC en témoigne). Le plus souvent lorsqu'il s'est agi de développer des programmes spécifiques aux quartiers des centre-ville en difficulté ou à leurs habitants, l'action publique a pris un tour soit communautaire soit fédéral, l'appui sur les niveaux étatiques ou municipaux caractérisant plus les programmes non spécifiques aux centres-villes même s'ils pouvaient les concerner. Les

politiques 'normales' se sont peu à peu détournées des préoccupations des quartiers et le devenir des subventions sur le logement et l'immobilier est éclairant de ce point de vue. Le transfert à l'Etat et aux municipalités des compétences dans la distribution des subventions du programme CDBG s'est traduit par une dispersion progressive de subsides auparavant réservés aux quartiers les plus en difficulté. Cela a nécessité la redéfinition de politiques spécifiques aux quartiers au début des années 1990, combinant l'intervention du gouvernement fédéral (HopeVI) et des communautés locales (CDC).

Il y a donc deux lignes directrices dans les politiques visant à répondre aux problèmes urbains, celle des actions menées par le niveau fédéral et celles des actions menées au niveau local. Mais loin de les opposer, il faut bien avoir à l'esprit les interrelations entre les deux : aucune politique ne naît ex-cathedra du ministère de la ville et du logement, aucune politique n'est singulière à un seul quartier ou n'implique qu'une seule communauté locale : ne serait-ce que la recherche de partenaires répond à des règles qui échappent aux membres de la communauté.

Ces relations sont également complexes car les deux niveaux et logiques ne sont pas nécessairement exclusif. L'exemple du programme d'action communautaire lancé sous Johnson en témoigne. La législation a cherché à utiliser les ressources fédérales pour permettre une prise en main de leur situation par les plus pauvres afin qu'ils aient le contrôle de leurs vies et leurs communautés. Les financements pour le Community Action Program étaient directement par le gouvernement fédéral aux associations communautaires des quartiers pauvres. Ils court-circuitaient complètement les pouvoirs locaux. Ces derniers se sont très rapidement trouvés confrontés à un mouvement de protestation issu de la base et le programme a rapidement été repris en main par les élites politiques locales. Les solutions à la pauvreté urbaine ont alors repris un tour plus classique, basé sur un modèle de travail social traditionnel, centré sur les problèmes individuels rencontrés par chacun.

2) Historique de la 'politique de la ville'

2.a) Le *New Deal* : les débuts de l'intervention fédérale dans les politiques urbaines

Les différents programmes du *New Deal* constituent des éléments importants dans la redéfinition des rapports entre niveaux de gouvernements caractéristique du système fédéral. C'est dans le contexte de ces transformations institutionnelles qu'une politique de la ville nationale a été établie pour la première fois de manière systématique, avec des implications fortes concernant l'organisation des programmes urbains des décennies suivantes.

Dans le domaine particulier du logement, le *New Deal* se singularise par l'irruption du pouvoir fédéral dans des prérogatives éminemment locales. En ce concerne le logement privé, la direction du logement (*Federal Housing Administration – FHA*) est créée en 1934 ; pour la

construction de logements publics, l'autorité américaine du logement (*the United States Housing Authority – USHA*) est créée en 1937.

Le FHA correspond à un mode d'intervention nouveau de l'Etat fédéral dans les politiques publiques. Toutefois, prenant la forme d'un soutien aux initiatives individuelles et bénéficiant particulièrement à la classe moyenne fragilisée par la grande dépression, le programme est très rapidement adopté et sera très largement pérennisé après la guerre. Les encours engagés dans le cadre de cette politique constituent encore aujourd'hui le principal poste budgétaire du ministère de la ville. En 2007, ces garanties de prêt représentent un engagement budgétaire de 95 milliards de dollars. A long terme, le programme hypothécaire de la FHA s'est avéré jouer un rôle majeur dans l'évolution du paysage urbain américain : la construction de logements individuels a facilité et accéléré développement des banlieues périurbaines aux Etats-Unis.

Ainsi que le relate Kleinberg (1994), l'origine de l'USHA est beaucoup plus chaotique. Alors que la FHA avait été créée dès 1934, l'administration Roosevelt a dû attendre 1937 pour créer l'USHA et lancer un programme de logements sociaux ciblés sur les besoins des plus pauvres et des pauvres nés de la grande dépression (les *Depression poor*). L'objectif principal du programme était de redistribuer des ressources en faveur des pauvres, employés ou au chômage, de manière à améliorer leurs conditions de vie. Selon les termes du *National Industrial Recovery Act* de 1933, la direction des travaux publics (*Public Work Administration – PWA*⁴) recevait le pouvoir d'engager l'éradication des taudis et leur remplacement par des logements à loyer modérés (Bellush et Hausknecht, 1967). La PWA a rapidement créé une division en charge du logement qui, dans un premier temps, a cherché à convaincre les aménageurs privés de construire des logements abordables en leur offrant des taux d'intérêts réduits en échange de leur engagement à limiter leurs profits. Mais devant le peu de réponses favorables, la PWA a entrepris d'acquérir et aménager directement certains sites. Pour que cette intervention dans la sphère locale soit possible, il fallait invoquer le caractère d'utilité publique (*eminent domain*). Dans ce cadre, les programmes publics de logement relèvent d'une administration centralisée, de niveau fédéral. Dès 1935, la PWA fut toutefois obligée d'abandonner ses activités d'opérateur de logement sociaux (suite au procès de Louisville, Kentucky). La nouvelle doctrine fut alors beaucoup plus décentralisée, via des autorités locales spécialement créées, les autorités locales du logement (*local housing authorities – LHA*) que la PWA pouvait toutefois légalement financer non seulement pour lancer des constructions mais aussi à plus long terme pour permettre la gestion de ses programmes de logements sociaux. Une telle décision était possible à la condition expresse que les LHA soient « des agences gouvernementales locales indépendantes dont les responsables seraient nommés par le maire ou le conseil municipal » (Hening, 1985, p163) et non de simples extensions de la PWA. En deux ans, près de 50 autorités furent créées sur ce modèle dans 29

⁴ L'administration américaine en charge du logement et des aménagements urbains est organisée autour de cinq grandes directions ou ministères. La direction des travaux publics (*Public Work Administration – PWA*), la direction du suivi des grands travaux (*Works Progress Administration – WPA*), l'USHA et la FHA constituent les 'big four' historiques nés au moment du New Deal. A ces 'quatre grandes' il faut ajouter le ministère de la ville et du logement (*Housing and Urban Department – HUD*), créé par Johnson en 1965.

états (Robertson et Judd, 1989, p305). Le principe ayant pu être généralisé dans la loi sur les logements à loyers modérés de 1937 (*Wagner-Steagall Low Rent Housing Act*) qui instituait l'USHA. En définitive, l'USHA pouvait contracter avec les LHA pour payer le remboursement et les intérêts des emprunts à long terme qui finançaient la construction de logements sociaux.

Suite à la seconde guerre mondiale, communauté après communauté, les référendums locaux à l'initiative des opposants aux logements sociaux se sont généralisés. Utilisant souvent des arguments racistes, ils ont exercé une pression sur les décideurs locaux pour qu'ils cantonnent les logements sociaux aux quartiers pauvres et noirs. Ces quartiers étant déjà perçus comme des bidonvilles, l'association d'image a contribué à stigmatiser les logements sociaux aux yeux de très nombreux citadins.

Après plusieurs années de constructions massives, la fin de l'effort de guerre aidant, le gouvernement fédéral a abandonné son rôle dans le soutien direct à l'amélioration de l'offre (au début de la guerre toutes les LHA avaient été regroupées dans une agence fédérale qui a construit 850 000 logements). Ce n'est qu'avec la loi sur le logement (*Housing Act*) de 1949 que la relance de la construction était entérinée. Cette loi autorisait la construction d'environ 135 000 nouveaux logements par an pendant 6 ans. En 1952, seuls 85 000 logements étaient en construction, soit moins de 10% des autorisations et en 1960, cinq ans après la date de fin d'un programme ayant affiché un objectif de 810 000 logements, moins d'un quart avaient réellement été construits. (Hays, 1985, p93). En 1965, on dénombrait un total de 605 000 logements sociaux. 675 000 logements supplémentaires seront construits dans les quinze années suivantes, dont 85% entre 1965 et 1975. Depuis le début de la présidence Nixon, la tendance est à la minimisation des demandes d'autorisation fédérales. A la fin des années 1990, alors que l'on comptait environ 30 millions d'américains sous le seuil de pauvreté, moins de 2 millions de logements sociaux étaient en service et dans les principales villes les listes d'attente courent sur plusieurs années (Kleinberg, 1994).

2.b) *Urban Renewal* : le renouvellement urbain d'après-guerre

Après-guerre, une politique ambitieuse de renouvellement urbain (*urban renewal*), déléguée aux municipalités avec objectif de permettre la sortie de la pauvreté des quartiers centraux insalubres est lancée. Si l'on cherchait à rendre en français l'originalité du programme tel qu'il était conçu au départ, il faudrait presque parler de 'renaissance urbaine'. Ce programme combine sur un même lieu à la fois la politique de la ville et la politique d'aménagement des centres-villes

Son histoire va cependant très rapidement s'écarter des ambitions initiales pour en faire un contre-exemple de politique de la ville qui va marquer plusieurs générations de programmes urbains. Basé sur le réaménagement des quartiers, le programme supposait un déplacement des habitants. Leur relogement s'est en définitive assez rarement effectuée sur place ou à

proximité puisque le programme s'inscrivait dans le cadre d'une modification drastique du cadre urbain et de la destination fonctionnelle des espaces transformés. Prenant le parti d'un zoning urbain plus prononcé, il s'est en définitive agit de transformer partiellement les quartiers résidentiels délabrés en centres commerciaux et bureaux, en déplaçant à l'occasion la limite des quartiers et sans chercher à tisser des liens urbains entre les nouveaux développements et le quartier historique. A l'occasion de ces programmes, via l'attribution des logements sociaux, la population locale est triée et la ségrégation augmente. Elle augmente d'autant plus que, parallèlement au renouvellement urbain, le gouvernement fédéral lance un grand programme de subventions directes ou indirectes à l'étalement urbain (Euchner et McGovern, 2003). Au total le renouvellement urbain s'est ainsi traduit par 1 million de déplacés, pour moitié au moins des noirs, alors que l'argent débloqué a surtout servi à construire des centres commerciaux ou des centres d'affaire au cœur de la ville (à New York, la Trump Tower a ainsi reçu environ 100 millions de dollars d'abattements fiscaux dans le cadre du renouvellement urbain, Frug, 1996).

Frug (1996) considère ainsi que la contribution principale du gouvernement fédéral à la ségrégation a surtout pris la forme d'un soutien financier massif en faveur de la périurbanisation (en finançant les autoroutes et les périphériques et en apportant la garantie fédérale sur les emprunts hypothécaires). Mais il ajoute que, de la fin des années 1930 aux années 1960, le gouvernement fédéral a également accru l'isolation des afro-américains au moyen de cette série de programmes destinés aux centres-villes, contribuant à ce que Massey et Denton (1992) appellent la fabrique du second ghetto. Les lois sur le logement de 1937, 1949 et 1954 ont toutes débloqué des fonds fédéraux pour le logement social et le renouvellement urbain, en même temps que la décentralisation remettait des décisions critiques (telles que le choix des sites) entre les mains des autorités locales. Les élus locaux devaient légalement détruire les quartiers résidentiels proches du centre-ville. Pour calmer la colère que cela suscitait chez les habitants blancs de la classe moyenne ou ouvrière, Frug (1996) explique que les édiles ont alors choisi de ne construire les logements sociaux, principalement occupés par des noirs, uniquement dans le ghetto noir ou dans des quartiers intermédiaires. Les noirs évincés par les opérations de renouvellement urbain déménagèrent donc soit dans des logements existants du ghetto noir soit dans des logements sociaux nouvellement construits dans les mêmes quartiers alors que de très nombreux blancs sont eux partis dans la banlieue périurbaine.

Pour Kleinberg (1994), la politique de renouvellement urbain suit trois phases. La première couvre les cinq années suivant le vote de la loi sur le logement (*Housing Act*) de 1949. Il s'agissait alors de supprimer les taudis et bidonvilles qui s'étaient développés à proximités des centres administratifs et commerciaux historiques, pour permettre la construction de nouveaux logements salubres, accessibles aux ménages pauvres et modestes. Le programme a cependant échoué à mobiliser les aménageurs privés et seuls quelques hectares ont été rasés sans qu'il n'y ait beaucoup de redéveloppements par la suite. La seconde période court sur toute la décennie suivante, de la loi sur le logement de 1954 à celle de 1968. Suite à plusieurs

amendements, le programme est devenu intéressant pour les aménageurs privés qui y ont de plus en plus participé, mais selon des modalités de plus en plus éloignées de l'esprit originel du programme. Au cours des années 1960, le redéveloppement des sites rasés a ainsi pris une tournure de plus en plus institutionnelle et commerciale. Au total, la plupart de l'offre résidentielle développée sur la période s'est adressée à la classe moyenne ou supérieure. Il s'agit de la phase 'entrepreneuriale' du renouvellement urbain. La troisième période comprend les dernières années, de la loi sur le logement de 1968 à l'abolition du programme de renouvellement urbain en tant que tel en 1974 et son inclusion dans les CDBG. Il s'agit, pour Kleinberg, de la phase 'fédéralisme novateur' (*Creative federalism*) du renouvellement urbain, traduisant l'introduction d'objectifs sur le développement communautaires et sur le logement, dans la lignée de la 'guerre à la pauvreté' et évoluant de plus en plus vers la réhabilitation des zones résidentielles.

La majorité des programmes ayant été menés pendant les années 1950 et 1960, l'*urban renewal* reste associé dans l'imaginaire des politiques publiques à une grande injustice. Pour les plus pauvres qui en ont 'bénéficié', ce programme s'assimile à vaste entreprise de délocalisation et de dislocation des communautés (qui ont été éparpillées dans les différents quartiers pauvres de la ville à l'occasion de leur relocalisation) pour les remplacer par des logements et des activités réservés à la classe moyenne aisée, le tout financé par l'Etat. A plusieurs reprises au cours des dernières décennies, de nouveaux programmes (par exemple le programme de déménagement subventionné MTO sur lequel on reviendra) ont pu être contestés par les habitants des ghettos au motif qu'ils étaient de nouveaux avatars de l'*urban renewal*.

2.c) La 'Grande Société': une ville modèle plus juste et plus participative

Il y a une double inflexion de cette politique publique sous Lindon-Johnson. Sur le plan des programmes, le programme de renouvellement urbain est modéré (les effets de ce ralentissement se feront sentir à partir de 1968) et le gouvernement lance un programme de logements sociaux et d'assistance publique avec le plus souvent un co-financement direct des projets par les agences fédérales (volet *Fair Housing* du programme présidentiel *Great Society*). Sur le plan des méthodes, Kleinberg (1994) rappelle que le 'fédéralisme créatif' (*Creative federalism*) peut être perçu comme une étape de transition aussi significative que brève dans l'histoire des relations inter-gouvernementales d'après-guerre. D'abord le volume des fonds fédéraux augmente très fortement et même sous les présidences Reagan l'investissement fédéral ne reviendra pas à ses niveaux d'avant Johnson. Mais ces évolutions n'ont pas été que quantitatives. Ainsi que l'écrit Kleinberg (1994, p173-174), « le fédéralisme créatif peut aussi être considéré comme une excroissance du fédéralisme coopératif au cours de laquelle le gouvernement national a commencé à court-circuiter à la fois les états et les gouvernements locaux, et ce fut en particulier le cas lorsqu'il s'est agi de s'attaquer directement aux problèmes des espaces urbains ».

Entre les années 1930 et les années 1960, le nombre et la variété des subventions sectorielles avait déjà beaucoup augmenté, conduisant à une fragmentation et des redondances dans le système d'aides fédérales. Vers le milieu des années 1960, le fédéralisme coopératif était en fait devenu beaucoup plus complexe et décentralisé qu'il ne l'était à ses débuts, contrairement aux stéréotypes qui ont très souvent court sur la tentation essentiellement centralisatrice de Washington (Henig, 1985). Le résultat était un système dans lequel l'effectivité de la mise en œuvre des programmes au niveau local était devenue beaucoup moins évidente, en particulier lorsqu'il s'agissait de politiques redistributives. Jusqu'au milieu des années 1960, le fédéralisme coopératif était donc la règle dans un système d'aides fédérales qui, au delà de rares contre-exemples comme le logement social ou le renouvellement urbain, étaient administrées par les états. En 1962, il y avait 160 programmes fédéraux et étatiques distribuant 8 milliards de dollars d'aides directes. Les fonds directement versés aux gouvernements locaux représentaient 700 millions de dollars, soit moins d'un dixième du total (Howitt, 1984, p7). Ce n'est que dans la seconde partie des années 1960 que le flux des fonds fédéraux a commencé à irriguer massivement les villes avec des conséquences à la fois sur le système d'aides directes dans son ensemble et plus particulièrement sur les aides liant le niveau fédéral au niveau local.

A partir de cette date, le système d'aides gérés de manière intergouvernementale a rapidement augmenté à la fois en volume financier et en nombre de programmes. Dans le cadre de la Grande Société, le Congrès a voté plusieurs nouveaux programmes, comme *Medicaid* ou des pour l'éducation élémentaire. De nouveaux programmes ont donc été établis avec le soutien fédéral. Les aides fédérales versées aux Etats et aux gouvernements locaux ont ainsi cru de 8 milliards de dollars en 1962 à 13 milliards de dollars en 1966. Fin 1966, on comptait 379 programmes de subventions fédérales, contre 31 en 1938 et 160 en 1962. En 1975, il y avait 448 programmes différents qui distribuaient environ 50 milliards de dollars par an (Howitt, 1984, pp5-13). Parmi toutes ces initiatives, les subventions spécifiques pour les villes occupent une place significative : Johnson relance tout d'abord un programme de logements sociaux. Il initie de nombreuses actions ciblant le développement économique et le capital humain local (formation professionnelle, insertion des jeunes). La 'guerre à la pauvreté' a été officiellement lancée en Août 1964 au moment de la signature de la loi sur les opportunités économiques (*Economic Opportunity Act*) par le président Johnson, et l'établissement du bureau des opportunités économiques (*Office of Economic Opportunity – OEO*). Selon ses dispositions, la loi s'appuyait sur un programme mixte de formation professionnelle et d'éducation d'une part et d'organisation communautaire d'autre part, l'objectif de ce couple étant de s'attaquer simultanément aux différentes facettes de la pauvreté (Sundquist, 1969). Car ces deux politiques étaient accompagnées d'un volet important et innovant centrés sur l'amélioration des services sociaux : le programme *Model Cities* et le programme d'action communautaire (*Community Action Program – CAP*).

La principale justification avancée pour le programme Villes modèles (*Model cities*) initié en 1966 était qu'il devait améliorer les services rendus par le système social de manière à

canaliser au mieux les programmes fédéraux existants aux différentes agences locales de chaque ville. Bien que la participation des citoyens soit encouragée, elle ne constituait pas un des objectifs principaux du programme.

A l'origine, le Ministère de la ville et du logement (créé en 1965) n'avait pas mentionné l'implication des habitants dans les lignes directrices du programme *Model Cities*. Il faisait uniquement mention de la nécessité de trouver les moyens d'une 'communication et d'un dialogue efficace' entre les habitants et l'agence locale en charge du programme (la *City Demonstration Agency*). Cela suggérait une participation citoyenne réduite à un simple rôle consultatif. A la différence du programme d'action communautaire, le programme *Model Cities* était surtout un 'programme municipalisé'.

Ainsi que le rappelle Kleinberg, les nouvelles directives publiées en décembre 1969 [après les émeutes du printemps 1968] ont achevé de donner la responsabilité du programme au directeur exécutif de l'agence et au gouvernement local pour l'élaboration et la mise en place du programme *Model Cities*. Les associations d'habitants ne figuraient même plus dans la directive. Cette recentralisation totale du programme dans le giron municipal est due aux évolutions constatées dans le second programme, centré sur l'action communautaire.

En créant et finançant le CAP et les agences locales associées (les CAA), les conseillers de Johnson espéraient mettre en place un mécanisme devant rapidement produire ses propres effets. Le programme devait améliorer le volume et la qualité des services et, à plus long terme, garantir une bonne coordination entre les différents services sociaux de la communauté impliqués dans le programme et donc œuvrer en même temps à une certaine efficacité fiscale. Le CAP devait donc non seulement améliorer les compétences des pauvres en tant qu'individus mais aussi d'améliorer la qualité de leurs relations avec les services sociaux qui régentaient le contexte politique et économique de leur vie dans la communauté. Réduire la 'pauvreté politique' locale (Peterson et Greenstone, 1977, 241), cela supposait un volet de changement institutionnel allant bien au delà des traditionnels programmes et institutions d'aide sociale. Par le biais du CAP le gouvernement fédéral offrait aux communautés la possibilité de se mobiliser pour transformer l'organisation même de ces institutions d'aides sociales locales, en 'oubliant' le niveau municipal (Vanecko, 1969).

En pratique, le programme devait améliorer le volume et la qualité des services sociaux dans les quartiers pauvres ciblés. Les agences locales en charge du CAP devaient pour cela faciliter la coordination des ressources publiques et privées visant à réduire la pauvreté dans ces zones. Enfin, elles devaient encourager et faciliter au maximum la participation des habitants de ces quartiers cibles au développement et à la réalisation du programme d'action communautaire (Kravitz, 1969).

De ces trois aspects, les plus distinctifs et les plus problématiques étaient ceux concernant la coordination de l'ensemble des services locaux et le soutien à la participation des habitants. Dans chacune des 1 000 communautés ayant reçu des fonds, le programme devait se mettre en place grâce à une CAA. Comme les agences locales du logement, en charge du programme de logement social ou les agences d'aménagement locales en charge des programmes de

renouvellement urbain (les *local renewal authorities*), qui toutes deux géraient et coordonnaient des projets locaux dans le cadre de leurs programmes respectifs, les CAA étaient des autorités fédérales déléguées qui devaient servir de centre de décision communautaires pour tout ce qui était en relation avec la lutte contre la pauvreté. Mais à la différence des autres programmes, qui étaient gérés par les élites locales, le programme d'action communautaire contenait une clause unique en son genre qui devait conduire à des complications très spécifiques (Kleinberg, 1994, p159). Il était précisé que les habitants devaient prendre une part active dans la gestion et la construction des programmes.

Les agences locales qui ont pris leur rôle au sérieux ont cherché à mobiliser les habitants et à les organiser de manière pro-active ont été accusés de ne pas se comporter de manière 'responsable' dans le contexte communautaire local. D'un autre côté, les CAA plus modérées étaient vues comme rien de plus que « une organisation de plus administrant paisiblement quelques programmes élaborés à Washington » (Sundquist and Davis, 1969, p46). De ces deux critiques, la première allait être déterminante. Suite aux émeutes du printemps 1968, pour lesquelles l'activisme communautaire fut pointé du doigt par les détracteurs du programme, les maires purent municipaliser le CAP.

2.d) Nixon et le 'Nouveau Fédéralisme'

Une seconde inflexion dans les années 1970, avec le passage à un système de subventions non plus spécifiques mais globales (à la fois géographiquement moins ciblées et aux attributions moins précises) et à des politiques communautaires ciblées sur les individus.

La réorganisation des subventions publiques passe à la fois par une consolidation des différents programmes et par une extension de leurs zones cibles. Cette évolution est symbolisée par la naissance du programme groupé de développement communautaire (*Community Development Block Grant – CDBG*) en 1974, dans lequel sont fusionnés les fonds auparavant dédiés au renouvellement urbain, ceux dédiés au programme *Model Cities* et plusieurs autres fonds. L'attribution des subventions se fait non plus sur la base d'un long processus de sélection des candidature mais de manière simplifié, via une formule d'allocation des ressources. L'utilisation des fonds est également beaucoup plus libre, sans relation avec la précédente utilisation des différents fonds alimentant le nouveau CDBG, ni géographique (à l'occasion de ce programme les différentes aires spécifiques à chaque programme sont supprimées et étendues, le plus souvent à l'agglomération) ni sectorielle (à l'exception de quelques seuils sur lesquelles nous reviendrons).

Le vote du programme CDBG est l'apogée d'un mouvement de consolidation initié dès l'arrivée de Nixon. Concernant l'extension géographique, par exemple, Kleinberg (1994, p183) précise que le programme *Model Cities* a rapidement évolué pour autoriser les maires à inclure l'ensemble de la ville dans le domaine de compétence du programme plutôt que de se restreindre aux zones les plus pauvres. Cette évolution impliquait une forte perte d'influence des quartiers pauvres dans la réorganisation des services, d'autant plus qu'elle s'accompagnait

de la suppression de tout recours pour les associations locales souhaitant contester le contrôle du maire sur le programme *Model Cities*, y compris au motif de la lutte contre la pauvreté. Cette inflexion se traduit ainsi par une focalisation moindre sur l'efficacité des programmes sociaux.

En parallèle, la réorganisation sectorielle des différents programmes était progressivement mise en place. Elle a commencé par une phase où des variantes autour des programmes existants étaient autorisées (*planned variations*), les contours des variations possibles étant définies par l'administration Nixon. Ces variations se sont le plus souvent traduites par la suppression de la plupart des évaluations des programmes locaux par le HUD. L'effet immédiat de ce relâchement du contrôle, à cadre institutionnel stabilisé, a été une décentralisation très poussée de la gestion des programmes qui est de fait passée du niveau fédéral au niveau local. L'absence de contrôle a rendu inopérantes les prescriptions fédérales et les Etats et les municipalités ont donc pu agir plus librement dans leurs réallocations des subventions fédérales. Ces évolutions signifiaient en effet que le droit de regard dont le niveau fédéral disposait quant à la mise en œuvre du programme retombait totalement au profit du maire ou de son équivalent et n'étaient même plus partagé avec les différentes agences publiques locales ainsi que le décrit Kleinberg (1994, p183).

Cela s'est accompagné d'une diminution de la précision des objectifs assignés aux programmes économiques. En 1973, la loi sur l'emploi et la formation professionnelle (*Comprehensive Employment and Training Act – CETA*) consolidait en un seul programme 17 aides sectorielles dédiées à la formation professionnelle et au développement économique. Cette loi garantissait l'octroi de fonds publics contra-cycliques aux services locaux de l'emploi. Elle donnait donc de l'argent aux gouvernements locaux pour qu'ils interviennent en première ligne dans le développement d'une offre variée d'initiatives sur l'emploi. Du conseil et de la formation au placement et à l'embauche, li s'agissait de favoriser l'adaptation maximale des réponses publiques aux situations locales (Palmer, 1984, p28). Cependant, compte tenu des importants problèmes économiques survenus avec la récession du milieu des années 1970, les états et les gouvernements locaux se sont souvent retrouvés dans des situations budgétaires tendues. Dans ces circonstances, l'augmentation des fonds du CETA a surtout bénéficié à des personnes n'ayant pas spécialement besoin de formation lourde. L'augmentation du nombre de chômeurs potentiels ou réels a créé un appel pour ces fonds qui ont été alloués à une petite fraction de la population. Les personnels sous-qualifiés ou les chômeurs de longue durée, pour lesquels le programme avait été élaboré, ont ainsi été oubliés. Il s'est même trouvé de nombreux cas dans lesquels les fonds pour la formation professionnelle ont été siphonnés par les gouvernements locaux qui s'en sont servis pour financer des postes existants dans leurs services. Kleinberg (1994, pp195-196) résume ainsi la situation : « les objectifs initiaux du programme ont ainsi été doublement déçus : ils n'ont pas bénéficiés aux chômeurs les plus en difficulté et ils n'ont pas permis de financer correctement la formation professionnelle ».

En parallèle, les politiques publiques ont commencé à considérer que la réussite de certains pouvait servir de levier au rattrapage des habitants des quartiers. L'idée est à la fois de s'appuyer sur la valeur d'exemple de ceux qui réussissent et de redévelopper les quartiers grâce aux systèmes de redistribution intra-communautaire. Les propositions de Nixon en faveur de la revitalisation des communautés défavorisées reposaient pour l'essentiel sur le développement d'un 'capitalisme noir' (*Black capitalism*). Cette insistance particulière et nouvelle sur un développement des communautés noires autonomes et à l'écart du reste de l'économie apparaît une réaction à l'engagement actif des démocrates (au moins ceux du nord) pour accélérer l'intégration des populations noires dans la société américaine. Dans le contexte d'une Amérique encore fortement marquée par les mouvements pour les droits civiques, le soutien aux entreprises possédées par des noirs permettait une politique dédiée aux quartiers défavorisés et à leurs habitants (très majoritairement noirs) tout en étant compatible avec les frontières raciales existantes. Ainsi que le remarque Slessarev (1997, p116), cette politique s'accommodait de plus parfaitement du biais très anti-étatique et pro-marché des républicains. « Version moderne du 'aide-toi et le ciel t'aidera' (*pull yourself up by your bootstraps*), il se nourrissait de l'idée que le développement d'entreprises communautaires permettrait la création de nouveaux emplois et alimenterait de nouveaux investissements, diminuant d'autant le besoin de faire bénéficier ces quartiers de programmes gouvernementaux par ailleurs très controversés ».

Entre 1969 et 1971, les emprunts sont passés de 85,8 millions de dollars à 197,1 millions de dollars et la part des subventions de la direction des PME (*Small Business Administration – SBA*) bénéficiant à des entreprises communautaires est passé de 14 à 19%. Pourtant, le programme n'a bénéficié qu'à 2% des entreprises communautaires, et n'a donc eu qu'un effet de surface. L'administration Nixon a également insisté pour accroître la part des entreprises communautaires parmi les bénéficiaires des marchés publics dédiés au PME, via le programme Section 8(a). Pour rendre ce programme plus accessible aux entreprises communautaires, les critères d'éligibilité ont été réécrits. La nouvelle version insistait sur la race plutôt que sur la pauvreté des quartiers. Dans la perspective de la politique de la ville, cette inflexion est symptomatique d'un changement de lecture des problèmes urbains⁵.

2.e) Reagan et la retraite de l'Etat fédéral

L'inflexion observée pendant les années Reagan, du fait des effets induits par le reflux généralisé de l'Etat fédéral, n'est pas une simple accentuation des réorientations apparues pendant les présidences Nixon. Elles se traduisent par une modification des prérogatives et des priorités des budgets locaux.

⁵ De ce point de vue, le discours de WJ Wilson (**citer**) apparaît politique autant que scientifique : constatant à la fois le développement d'une classe moyenne noire et l'abandon d'une lecture à la fois sociale et raciale des problèmes urbains pour n'adopter qu'une politique raciale (les pauvres étant alors réputés ne pas mériter les aides), les analyses de Wilson visent à changer la perception des problèmes en axant le débat avant tout sur une logique sociale (qui recoupe aussi des critères raciaux, mais qu'il néglige) afin de revaloriser des politiques centrées sur les pauvres.

A la différence de l'administration Carter et des précédents, il n'a jamais été question d'aborder les problèmes urbains par le biais d'une quelconque politique urbaine pendant la présidence Reagan. Les problèmes urbains, qu'il s'agisse de problèmes budgétaires, de logement et de sans abris ou de violence devaient être résolus à la fois grâce au désengagement de l'état fédéral des affaires locales, et grâce à la libération des forces du marché pour stimuler l'économie nationale et la croissance des économies locales.

Pour parvenir à son objectif de réduction du rôle de Washington dans les questions urbaines, l'administration Reagan a modifié le système des aides fédérales en réduisant fortement le volume des crédits et en restructurant les relations intergouvernementales et le mode d'allocation des crédits restants. La généralisation des aides en bloc à la place des aides sectorielles devait non seulement permettre une utilisation plus libre des crédits fédéraux, comme dans le cadre installé par Nixon, mais devait permettre de ménager une transition préalable à un désengagement massif de l'état fédéral, de la gestion des programmes sociaux locaux mais aussi de leur financement. Kleinberg (1994, pp228-229) note que « cela supposait à la fois une rupture avec la politique de la *Great Society* de Johnson mais aussi avec le *Nouveau Fédéralisme* de Nixon ».

Appuyé par le mouvement de révolte fiscale, l'administration Reagan a utilisé la loi de réconciliation budgétaire générale (*Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981) pour procéder à d'importantes coupes dans les programmes d'aide fédéraux. Suite à la loi OBRA, les aides fédérales ont baissé de 12% en terme réel en 1982, les réductions les plus importantes affectant les programmes directement liés aux problèmes urbains, comme l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi ou les services sociaux. Prises ensemble, ces réductions ont conduit à une diminution de 5,6 milliards de dollars des fonds alloués, soit une baisse de 17% des crédits ville. Les subventions pour les infrastructures publiques ont elles diminuées de 12% (Nathan et Doolittle, 1987, p52). Un autre chiffre de Glickman (1984, p476) aboutit à des conclusions similaires : en termes réels, la dépense en faveur des programmes urbains aurait diminué de 10,6% pour la seule année fiscale 1982 et de 8,1% l'année suivante. De manière générale, constatent Nathan et Doolittle, « les coupes de 1981 se sont concentrées sur deux domaines particuliers : les programmes d'aides aux pauvres et les subventions de fonctionnement pour les états et les gouvernements locaux ». Mais, en dehors de *Medicaid* (en particulier sous la pression des médecins), la réaction des états à ces coupes budgétaires a été de ne pas chercher à les compenser et de les transférer directement sur la population des bénéficiaires. Les auteurs concluent que les états ont généralement compensé les coupes touchant aux programmes d'investissement (infrastructures, etc.) mais n'ont pas compensé les coupes touchant aux programmes redistributifs. Cela a mécaniquement rééquilibré les subventions fédérales au profit des collectivités les plus dynamiques et au détriment des plus pauvres.

Revenant sur l'effet cumulé de ces évolutions, de Cuciti (1990, p250) calcule que sur la période 1980-1986 le total des dépenses fédérales (hors défense) en faveur des villes aisées a

cru de 60,4% contre à peine 6,0% pour les villes en situation difficile, principalement du fait de la très grande concentration de bénéficiaires de services sociaux dans ces villes alors même que les principales coupes budgétaires ont affecté les programmes sociaux. A la fin de la présidence Reagan, les programmes de développement local UDAG et EDA avaient été supprimés et une seule initiative économique avait été prise : les zones franches (*entreprise zone*). Kleinberg (1994) relève ironiquement que ces zones franches détaxées devaient tenter d'atténuer les effets négatifs massifs que les exonérations fiscales et les programmes de développement urbains du demi-siècle précédent avaient eu sur les centres-villes. Entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980, Piven et Cloward (1982, p7) ont estimé à environ 750 milliards de dollars le total cumulé des exonérations de taxes fédérales.

2.f) Expérimentations et développement local : un renouveau ?

Quatrième inflexion sous Clinton, avec un retour de l'action volontariste suivant des formes très variées et de nombreux programmes expérimentaux dans le cadre d'une politique s'appuyant toujours plus sur les logiques communautaires. Ces dernières connaissent un fort dynamisme dans toutes les années 1990, mais surtout elles se réorganisent et se structurent fortement au cours de cette période. Les fondations jouent ainsi un rôle croissant d'animation et d'organisation de réseaux associatifs, le pouvoir de lobbying de ces groupements augmente considérablement à mesure que leurs champs d'actions s'étendent et que leurs méthodes se professionnalisent. Ces évolutions ne sont d'ailleurs pas sans faire peser des menaces sur la philosophie même du mouvement. Les dynamiques actuelles sont ainsi en train de métamorphoser petit à petit les politiques urbaines américaines.

Qu'il s'agisse du programme HopeVI (action fédérale prônant un renouvellement urbain beaucoup plus doux que les programmes d'*Urban renewal* et incorporant des programmes de mobilité volontaire plutôt que forcée), du redéploiement des CDC (en sommeil depuis la fin des années 1960 et dont la relance matérialise une sorte de retour à l'espoir qui avait entouré le CAP dans les années de la Grande Société), le lancement des Zones Franches (que Reagan n'avait pas réussi à faire), ou les politiques de formation et d'insertion professionnelles (à la suite des expériences des années 1970, le CETA ou le programme UDAG), les années 1990 voient se développer une forme de synthèse des diverses initiatives des trente années précédentes en tenant compte des limites qu'elles ont rencontrées. Toutefois, cela se fait dans le contexte de crédits limités et ces initiatives ne s'accompagnent pas d'actions structurelles sur les institutions (on reste dans le même cadre urbain et il n'y a ni redécoupage des municipalités, ni incitation à la fusion des districts spéciaux). Ces politiques restent donc fortement sensibles aux variations budgétaires, comme en témoigneront les coupes budgétaires de la seconde administration Bush.

D'un point de vue 'sectoriel', les années 1990 marquent un retour fort des problématiques 'logement'. Ceci est en partie lié au rôle croissant joué par les CDC : les programmes de

logement sont les plus faciles à monter que les initiatives de redéveloppement économique, commercial ou industriel, qui demandent des CDC beaucoup mieux organisées et ne peuvent venir que dans un second temps. Le début des années 1990 est aussi marqué par un retour des programmes fédéraux centrés sur l'amélioration du logement des plus pauvres. Le programme HopeVI ne cible pas uniquement la restructuration des quartiers, mais vise aussi la réhabilitation et la rénovation d'immeubles via des programmes d'aide au loyer et d'accession à la propriété. Sur le terrain, la traduction des politiques fédérales est donc plus souple et plus variable qu'elle ne l'était dans les années 1950.

Les actions de développement local sont aussi plus variées, la plupart prennent d'ailleurs une forme expérimentales et sont centrées sur les trajectoires, qu'elles soient individuelles (MTO, Job Plus, programmes d'éducation, etc.) ou communautaires (CDBG, NCDI, EZ/EC). Les deux dynamiques sont liées à la fois parce que le développement communautaire peut offrir des opportunités de contact et de développement aux personnes qui s'y investissent et leur permettre ainsi de partir (soit directement soit via la mise en place de programmes fédéraux ou locaux d'aide) et à la fois parce que le développement communautaire permet d'améliorer la situation d'un quartier et d'y ancrer les personnes susceptibles d'en partir (c'est là où on est à cheval sur place et people puisque la logique du développement communautaire c'est un peu aider les personnes en leur permettant d'améliorer leur quartier).

Ces modes d'intervention du gouvernement fédéral expérimentaux, ponctuels et le plus souvent basés sur des partenariats entre des associations, l'état fédéral, des collectivités et des fondations caractérise un nouveau mode de gouvernement. Un exemple particulier est donné par la définition des zones franches. A la différence des versions précédentes développées par les différents états (le dispositif étant bloqué par le Congrès au niveau fédéral), l'administration Clinton a prévu de réserver un fort rôle de planification pour les organisations communautaires travaillant dans les quartiers souhaitant candidater au programme de zone franche. Ainsi que le souligne Slessarev (1997, p176), « cette insistance sur une planification faite par la base est un élément fondamental de la vision d'un 'gouvernement réinventé' vanté par le vice-président Al Gore ». Elle se traduit aussi par un investissement parfois sporadique dans les programmes, en concrétisant peu d'expérimentations.

En l'absence d'action structurelle sur les périmètres des municipalités et des districts, la politique de la ville reste tributaire des subsides fédéraux et donc des budgets et des orientations de chaque administration. Le nouveau Congrès, élu en 1994 a ainsi fait passer une série de coupes budgétaires ciblées sur les populations ayant commencé à bénéficier des programmes urbains. Ainsi que le montre Wilson (1996, p 236) citant les documents budgétaires pluriannuels de 1995, les programmes sociaux devaient représenter 21% du budget fédéral à l'horizon 2000, et concentrer 67% des coupes budgétaires.

Sous la présidence Bush, il n'y a pas de véritable inflexion théorisée de la politique urbaine. L'objectif stratégique énoncé par le ministère de la ville et du logement dans son plan quinquennal (2000-2006) est le suivant : « réduire les disparités en terme de bien-être ». On note toutefois un repli très marqué sur les programmes d'accession à la propriété qui deviennent le cœur de toute la politique. Le recentrage opéré par l'administration Bush

s'effectue au moyen d'une évaluation beaucoup plus serrée de l'efficacité des politiques menées. En revanche, cette période se caractérise par la recomposition rapide et en profondeur des champs d'action et des modalités d'organisation des communautés locales.

Chapitre 3 : aujourd'hui, des politiques fédérales très variées

Si la participation fédérale a retrouvé pour partie ses niveaux antérieurs dans la seconde moitié des années 1990, cela se matérialise dans des formes relativement nouvelles à la fois dans le fond (les actions) et dans la forme (les acteurs), qui perdurent aujourd'hui en dépit de la réduction des fonds publics alloués à l'action communautaire. Le réinvestissement dans les années 1990 s'effectue de manière ponctuelle, pour financer le développement communautaire (via les CDBG ou le programme de zones franches) ou autour de programmes spécifiques expérimentaux (mobilité résidentielle, éducation, accès à l'emploi,...). Revenant sur ces derniers, Turner et Rawlings (2005) décrivent les alternatives testées par les pouvoirs publics. « Pendant les années 1990, le ministère de la ville et du logement a lancé trois opérations ayant pour but de tester de manière rigoureuse des stratégies alternatives visant à aider les familles à bas revenu à sortir de leur isolation et de la détresse des communautés très pauvres des centres-villes. Ces initiatives représentaient trois visions de la meilleure façon d'aborder le problème de la concentration spatiale de la pauvreté : favoriser le déplacement des habitants (le programme *Moving to Opportunity for Fair Housing*), améliorer le système d'incitation au travail et les services de placement sur place (le programme *Job-Plus Community Revitalization Initiative*) ou améliorer la connexion des habitants du ghetto aux emplois majoritairement situés en banlieue (le programme *Bridges to Work*) ».

C'est donc un panorama très éclaté qui s'offre à l'analyse des politiques de la ville américaines inspirées par le niveau fédéral. Ayant passé les principaux programmes en revue, nous nous pencherons sur les modalités d'intervention du gouvernement fédéral dans les politiques urbaines. Nous rassemblerons enfin les différents éléments de bilan de ces interventions.

1) Les actions menées

Témoin de la relance des politiques publiques centrées sur la ville, Goering (2005, p132) décrit des résultats qui, même modestes, s'approchent de l'idéal dessiné par le rapport Kerner trente cinq ans plus tôt : « le Congrès a initié plusieurs programmes dont l'objectif était de concourir simultanément à deux objectifs : reconstruire les quartiers centraux d'habitat social et lancer plusieurs initiatives pour favoriser la mobilité résidentielle loin des barres d'immeubles. A partir du milieu des années 1990, un petit nombre d'habitants des quartiers centraux a ainsi pu commencer à avoir le choix entre déménager pour bénéficier pendant un an d'un programme test (le MTO) ou rester sur place en espérant accéder à l'un des appartements modernes situés dans les nouvelles zones réaménagées pour accueillir une population aux revenus plus divers ».

Si cette description est très (trop) enthousiaste, elle traduit toutefois le renouveau tous azimuts des politiques de la ville dans les années 1990. Les programmes historiques sont relancés et

de nouveaux programmes voient le jour. La politique fédérale s'appuie à la fois très fortement sur les subventions aux associations et aux initiatives locales qu'elle finance abondamment, mais relance également des programmes fédéraux immobilier (HOPE VI et HOME) et des programmes d'incitation à la mobilité (MTO) et incite aussi au réinvestissement dans les quartiers défavorisés via des programmes fiscaux (CRA, LIHTC) ou économiques (EZ/EC, *Job Plus*, ou *Bridges to Work*).

1.a) Les CDBG et le financement du développement communautaire

Programme centrée sur une approche géographique des quartiers, le bloc de subventions en faveur du développement communautaire (*Community Development Block Grant – CDBG*) est, depuis trente ans et la loi de 1974 (*Community Development Act*), le principal vecteur de l'intervention du gouvernement fédéral pour améliorer la situation des quartiers pauvres américains. Le gouvernement fédéral apporte un soutien financier aux gouvernements locaux (municipalités ou Etats) pour leur permettre d'entreprendre des actions urbaines. Les objectifs assignés sont assez généraux puisqu'il peut s'agir de stopper la dégradation des biens immobiliers et des équipements des quartiers et des communautés, de revenir sur les conditions qui attentent à la santé et la sécurité des personnes, de préserver le niveau du stock de logements, d'améliorer la qualité des services à la communauté, de promouvoir l'intégration des personnes ayant des salaires différents et la diversité des quartiers via la déconcentration spatiale des logements aidés et la revitalisation des quartiers détériorés,... Le programme fusionne plusieurs subventions auparavant dédiées à des usages spécifiques et s'accompagne d'une évolution des contours et des modes d'attribution. Il s'agit donc véritablement, au delà d'une simple consolidation budgétaire, d'un programme urbain présentant des caractéristiques propres.

Ainsi que le rappelle Kleinberg (1994, p196), les CDBG sont issues de la consolidation de sept aides sectorielles (dont *Urban Renewal*, *Model Cities*, et cinq aides concernant l'amélioration du bâti) et de deux programmes d'aide à la construction via des emprunts aidés (emprunts pour les équipements publics et pour la réhabilitation de logements). Traduisant l'équilibre entre ses différentes composantes, l'objectif principal des CDBG contraste assez fortement avec la focalisation du programme *Model Cities* sur la fourniture de services sociaux comme l'éducation, la formation professionnelle et pour le soutien au 'renouvellement humain'. Bien que les crédits du programme *Model Cities* soient intégrés dans les CDBG, des limites très strictes ont été placées sur la part maximale des fonds CDBG pouvant concourir au financement de services sociaux (20% du total).

L'instauration des CDBG correspond aussi à une évolution des conditions d'accès aux programmes. La première période d'exercice des CDBG couvrait trois ans, de 1975 à 1977, pour un total de 8,4 milliards de dollars. Le nouveau système d'allocation des bourses fut basé sur une formule statistique et la candidature étant devenue quasi mécanique, alors qu'un lourd dossier était auparavant requis. En conséquence, le nombre de bénéficiaire du programme a très rapidement explosé. En 1974, moins de 150 communautés avaient reçu des

fonds dans le cadre du programme *Model Cities* et environ 1200 communautés avaient reçu une aide dans le cadre du programme de renouvellement urbain. En comparaison, lors de la première année de fonctionnement du programme CDBG, environ 3000 subventions ont été allouées. De plus, les subventions ayant été fusionnées, les différents périmètres ont du être élargis au sein de chaque municipalité. Au final, dans la plupart des collectivités, les restrictions sur le type de quartier pouvant bénéficier de fonds issus des subventions fédérales se sont avérées quasiment inexistantes : l'ensemble de la ville est devenu éligible aux fonds fédéraux. Même si, dans un premier temps, les collectivités locales ne pouvaient pas recevoir moins en dotations CDBG que ce qu'elles recevaient auparavant, les CDBG ont ainsi contribué à répandre et à diffuser largement les aides à la ville.

Les avantages relatifs des CDBG existent tout de même. D'abord, le programme apporte une simplification des processus. Il suffit d'une simple candidature très formelle en lieu et place de longs documents. Ensuite, les responsables locaux pouvant tirer dans une seule ligne de crédit au lieu de dépendre de plusieurs enveloppes dédiées, ils disposent d'une plus grande flexibilité et cela garantit une certaine indépendance pour les aménageurs locaux. L'absence de contreparties était certes un risque, mais c'était aussi une solution aux problèmes soulevés par les fonds spécifiques qui pouvaient se traduire localement par des projets basés sur une chasse à la prime plutôt que sur des stratégies de développement local cohérentes.

Les prémisses du programme CDBG étaient ainsi qu'en plaçant le pouvoir de décision dans les mains des gouvernements locaux cela conduirait à une planification urbaine plus efficace. Au total, ces caractéristiques faisaient des CDBG un programme prometteur aux yeux de nombreux responsables locaux. Toutefois, selon Kleinberg (1994, p203), tels qu'ils ont été effectivement dépensés, les fonds semblent avoir plus encouragé la politisation du processus de décision qu'avoir amélioré la rationalité du fonctionnement des villes. Au final, ce processus de négociation généralisé à l'échelle des régions a conduit à des projets urbains « éclatés, très locaux et de court terme, avec une très forte augmentation du nombre de zones recevant des fonds » (Kettl, 1979, p446), alors que les problèmes urbains dont il est question nécessitent des engagements importants et de long terme qui semblent hors de portée des politiques strictement locales.

Or, pour être efficaces, ces fonds ont besoin d'être concentrés, et si possible concentrés pendant longtemps, sans rupture et focalisés sur les endroits les plus pertinents. Un retour sur l'histoire du dispositif (Galster G et al, 2004) suggère pourtant qu'à la fois les actions locales et fédérales ont manqué de stabilité au cours du temps lorsque l'on considère le degré auquel les dépenses du programme devraient ou parfois sont géographiquement concentrées. De même, les recherches sur la structure des dépenses au cours des premières années du programme indiquent une dépense géographiquement très dispersée (Dommel and Rich, 1987, Rich 1993).

Des problèmes ont ainsi rapidement fait surface, en particulier concernant le ciblage des fonds, à la fois entre circonscriptions et à l'intérieur même de chaque zone bénéficiaire.

Concernant le ciblage des fonds entre zones bénéficiaires, plusieurs communautés qui ne candidaient pas auparavant pour l'obtention de bourses sectorielles se sont vues octroyer automatiquement des fonds dans le cadre du CDBG. La combinaison de différents facteurs a ainsi conduit à un double glissement des fonds : des régions du nord-est et du Midwest ils ont été rééquilibrés vers la *Sun belt* et, au sein de chaque région, ils ont été partiellement réalloués des centres des villes anciennes vers les zones périurbaines ou rurales (Frieden and Kaplan, 1975, 1976).

L'attribution des fonds 'politique de la ville' accordés par le gouvernement fédéral dans le cadre du programme CDBG se fait toujours non sur la base de candidatures mais au prorata d'un indice de développement calculé comme suit : dans un premier temps, certaines dépenses spéciales sont sorties de l'enveloppe budgétaire du programme, comme l'aide technique, des projets précis identifiés par le Congrès et le volet indien du programme CDBG. La répartition des fonds du programme s'effectue ensuite grâce à la formule sur la base de 70% destinés aux métropoles et comtés éligibles, les 30% restant étant confiés aux états locaux pour servir les communautés non éligibles. Le programme représentant environ 5 milliards de dollars par an, il profite à plus de 1000 métropoles ou comtés urbains et aux 50 états. Tous bénéficient d'une très grande liberté sur la façon dont ils choisissent de dépenser cette subvention.

Formule de calcul des dotations 2004

Communautés éligibles		Etats (communautés non éligibles)	
<u>Formule A:</u> 25% population 50% pauvreté 25% surpopulation	<u>Formule B:</u> 20% déficit de croissance 30% pauvreté 50% logements d'avant 1940	<u>Formule A:</u> 25% population 50% pauvreté 25% surpopulation	<u>Formule B:</u> 20% déficit de croissance 30% pauvreté 50% logements d'avant 1940
La subvention est définie à partir de la plus avantageuse des deux formules.		La subvention est définie à partir de la plus avantageuse des deux formules.	

Cette formule est régulièrement expertisée et lors de la dernière évaluation une critique assez sévère de son défaut à couvrir équitablement toutes les zones a été soulevé. « La formule permettant actuellement le calcul des allocations de fonds ne rencontre pas ses objectifs. En moyenne, les 10% de communes ayant les plus gros besoins reçoivent quatre fois plus que les 10% de communes ayant le moins de besoins. (Toutefois) des études précédentes ont montré que la formule actuelle a dégradé sa capacité à allouer correctement les fonds » (Richardson, 2005). Cela est dû au caractère relativement non discriminant de la courbe de répartition qui donne trop de poids à la population et certains indicateurs conduisent à des curiosités. Ainsi, la pondération des logements anciens, qui correspondent au type d'habitat le plus répandu dans les vieux centres-villes délabrés, font que de nombreuses municipalités rurales ou urbaines de Nouvelle-Angleterre reçoivent d'importantes subventions. Les logements datant d'avant 1940, lovés au cœur de centres-villes gentrifiés y font pourtant plus souvent penser à de vieilles résidences charmantes... De même les étudiants sont considérés comme pauvres puisque les revenus de leurs parents n'entrent pas en compte... ainsi l'une des villes percevant le plus de subventions au titre du redéveloppement urbain est la ville qui abrite l'université de Yale...

Des formules de calcul alternatives sont ainsi régulièrement proposées, qui prennent plus en compte la pauvreté des familles ou des personnes âgées, le taux de familles monoparentales, ou les vieux logements occupés par des ménages pauvres. Dans tous les cas, cela permet de bien mesurer à la fois les objectifs que se fixe le gouvernement fédéral et la caractéristique assez mécanique de certaines allocations.

Concernant le ciblage des fonds à l'intérieur d'une même circonscription, et à la différence des précédents programmes urbains majeurs, comme *Urban Renewal*, ou *Model Cities* qui s'étaient concentrés sur quelques zones et des communautés très spécifiques, les CDBG pouvaient bénéficier à n'importe quel endroit de la circonscription considérée, voire à l'ensemble de la circonscription. Compte tenu de cette possibilité, de nombreuses communautés ont commencé à distribuer leurs crédits CDBG à des quartiers moins sérieusement atteints que ceux qui bénéficiaient des précédentes formes de subventions (Henig, 1985, p184). Cette évolution était augmentée par le biais 'physique' plutôt que 'social' du programme. S'il cultive l'ambiguïté de fusionner l'*urban renewal* et le *model cities*, il s'accompagne d'un ciblage social moindre des bénéficiaires. Ainsi que le repère Kleinberg (1994, p200), le discours évolue pour cibler maintenant un public plus large que les personnes pauvres : « L'objectif principal du programme était la fourniture d'un logement décent et d'un cadre de vie agréable pour les personnes pauvres et modestes ».

De manière générale, les responsables locaux ont eu tendance à être plus sensibles aux quartiers des classes moyennes qui sont souvent mieux organisés et politiquement plus actifs que les quartiers plus pauvres. Une étude sur 137 villes a montré qu'entre 1975 et 1979, le nombre de zones à revenus pauvres ou modestes ayant reçu des fonds CDBG a augmenté de 30% alors que 50% de zones aisées supplémentaires en ont bénéficié (Heing, 1985, pp184-185). De nombreux responsables locaux n'ont ainsi donné la priorité ni aux zones les pires ni aux quartiers aisés, mais aux zones 'grises', déclassées mais n'ayant pas encore le statut de bidonvilles et qu'ils espéraient pouvoir sauver. Pour Kleinberg (1994), le résultat de tout cela est une politique urbaine qui s'apparente au système de triage mis en place pendant la première guerre mondiale, condamnant les blessés les plus graves pour espérer sauver ceux moins atteints.

Le programme 'Neighborhood Strategy Area' (Stratégie pour les quartiers) qui l'a rapidement accompagné devait assurer cette logique de ciblage, mais dans la plupart des villes concernées par cette stratégie les zones cibles étaient trop grandes pour être opérationnelles (Thomson, 2003). Au début des années 1980, le gouvernement fédéral a même dû reculer sous les pressions locales demandant « des investissements distribués plus largement entre les quartiers » (Walker et Boxall, 1996). En dépit de ces atteintes, au début des années 1990, « les dépenses CDBG 'centrées sur les quartiers' (à la différence de celles destinées à couvrir largement les communautés) ont été mobilisées par une majorité de villes et plus de 90% des dépenses étaient au moins concentrées dans quelques zones spécifiques » (Galster G et al, 2004). Malgré toutes ces imperfections, le CDBG est resté le seul programme urbain

important orienté d'une certaine manière en faveur des pauvres, des modestes et de leurs quartiers.

1.b) HOPE VI : relance de la construction

Fin 1992, le Congrès créa à la fois le programme Hope VI et le programme MTO. Le second, expérimental, était sensé accompagner ponctuellement le premier (voir ci-après). L'objectif majeur de HopeVI était de démolir les quartiers d'habitat social les plus en difficulté et les remplacer par des communautés abritant une diversité de niveaux de revenus. Le programme Hope VI visait la destruction d'environ 100 000 logements parmi les plus délabrés du pays. Comme le note Goering (2005, p132), « il n'est pas encore clair si le programme a ou non bénéficié aux minorités ». Toutefois, il est clair que le programme n'a pas eu des effets aussi dramatiques et destructurants sur les quartiers que les opérations de renouvellement urbain d'après-guerre.

Hope VI a été créé par le Congrès en 1992⁶ avec pour objectif de:

- Améliorer l'environnement immédiat des habitants dans les quartiers d'habitat social les plus dégradés, en démolissant, réhabilitant, reconfigurant ou remplaçant les barres les plus abîmées (ou des portions de celles-ci) ;
- Revitaliser les sites sur lesquels ces barres avaient été installées et contribuer à l'amélioration du quartier environnant ;
- De fournir un logement permettant d'atténuer ou d'éviter la concentration des familles à très bas niveaux de revenus;
- De construire des communautés durables

Depuis 1992 le HUD a distribué 466 subventions au titre du programme Hope VI, dans 166 villes (Popkin, Katz et al., 2004). En 2005, 63 100 logements dégradés avaient été démolis et 20 300 autres étaient en instance de démolition (Holin et al., 2003). Au total, la démolition de 94 600 logements avait été budgétée en 2003, dont environ les deux tiers étaient occupés. Les projets prévoyaient initialement la construction de 95 100 logements en remplacement des unités détruites, mais seulement 48 800 devraient recevoir des aides permanentes et importantes, seules susceptibles de rendre les logements considérés accessibles aux plus pauvres à moyen et long terme (Popkin and Cunningham, 2005, p178). Bien que de nombreuses aides directes soient remplacées par des aides au départ (*vouchers*), la diminution potentielle du nombre de logements accessibles aux plus pauvres demeure l'un des aspects les plus controversés du programme Hope VI (Popkin, Katz et al., 2004).

L'administration Bush a proposé la suppression des fonds alloués au programme Hope VI dans ses budgets 2004 et 2005, mettant en avant les délais très longs entre l'obtention de la subvention et la réalisation des projets urbains dans de nombreux quartiers. De fait, en 2003, seuls 15 sites ayant bénéficié du programme Hope VI étaient sortis du programme (Holin et

⁶ Section 24 of the United States Housing Act of 1937 as amended by section 535 of the Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998

al., 2003). Le Congrès a toutefois reconduit le programme pour l'année 2006 mais avec de substantielles baisses de financement.

Les quartiers concernés par les réaménagements du programme Hope VI sont souvent des quartiers isolés, au centre-ville, dans des communautés où les écoles sont sous financées et les services municipaux inefficaces. Du fait de la complexité de leur situation et de leur absence de ressources de quelque type que ce soit, la plupart des familles habitant dans les immeubles détruits se trouvent en face d'un véritable problème pour gérer la transition vers un nouveau logement social ou vers le secteur privé.

Dans le groupe que Popkin et Cunningham (2005) ont suivi à Chicago tout au long du programme, toutes les familles étaient afro-américaines, la plupart avec des femmes à leur tête et plus de la moitié (59%) comptaient trois enfants ou plus. La plupart étaient des locataires de longue date du logement social, vivant depuis au moins dix ans dans les HLM de la ville. A peu près tous (84%) touchaient moins de 10 000 dollars par an, les deux tiers n'avaient pas terminé leur scolarité au lycée et un tiers seulement étaient employés au moment de l'enquête. La plupart présentaient une santé fragile et 40% se déclaraient 'déprimés'. Au cours des douze mois de suivi de ces familles, seules 55 (38%) ont réussi à accéder à un logement du secteur privé grâce à une aide au déménagement, les autres restant dans un logement social (le même ou dans un immeuble de transition). Les non mobiles étaient deux fois plus nombreux que les mobiles à déclarer avoir payé leur loyer en retard au cours des six derniers mois (40% contre 15%). Autre indicateur de ces problèmes de liquidité, les non mobiles étaient deux fois plus nombreux que les mobiles à ne pas avoir pu payer leur facture de téléphone au cours des six derniers mois (42% contre 21%).

Les résultats de Buron et al.(2002) suggèrent que dans beaucoup de cas les nouveaux environnements offerts aux habitants présentaient une amélioration par rapport à leur précédent cadre de vie. Cependant, ils vivaient encore Presque tous dans un quartier très majoritairement communautaire. De plus, une partie non négligeable de ceux qui avaient déménagé dans un autre logement social ou avait bénéficié d'aides au déménagement signalaient des problèmes de trafic de drogue et de violence dans leur nouveau quartier. Enfin, plus de la moitié de ceux qui étaient désormais dans le secteur privé (qu'ils aient ou pas bénéficié d'une aide) déclaraient avoir des difficultés à payer leur logement. Les résidents ayant réussi à déménager ont quand même en général un logement de meilleure qualité: à peine 12% signalent un 'gros problème' avec leur logement, contre 53% de ceux restés dans le logement social. Ils sont également dans des quartiers plus sûrs et moins pauvres (Popkin et Cunningham, 2005). Les habitants ayant déménagé sont ainsi deux fois moins nombreux à se plaindre de 'gros problèmes' de trafic de drogue ou de gang (50% contre 90%) ou de problèmes de violence et de coups de feu (41% contre 90%). Toutefois, en dépit de ces améliorations sensibles, la plupart vivent toujours dans des quartiers très pauvres. Plus de la moitié sont dans une communauté où le taux de pauvres dépasse 40%. Tous les déménagements s'étant faits au sein du centre-ville, la majorité des personnes ayant déménagé vit toujours dans une communauté à plus de 90% afro-américaine.

Pour Tegeler, (2005, p205), dans aucun autre programme du HUD on ne trouve aussi indissociablement mêlés les objectifs de revitalisation de la communauté locale et de déconcentration des pauvres. Toutefois, continue-t-il, alors que le programme a plutôt réussi à revitaliser des douzaines de communautés, il a largement échoué à tenir sa promesse de permettre l'accès des habitants à des communautés moins pauvres et moins ségréguées. Popkin and Cunningham (2005, p191) rapportent ainsi qu'après 12 mois, 75% des personnes n'ayant pas bougé déclaraient toujours chercher à partir et à bénéficier des aides 'section 8', et 56% disaient chercher activement un logement. Toutefois, à peine 23% des personnes n'ayant pas déménagé déclaraient toujours bénéficier de conseils immobiliers et environ la moitié disaient n'avoir pas été affectés à une agence de conseil. Il y a ainsi eu des problèmes dans la mise en oeuvre car "les agences de conseil étaient habituées à travailler avec des personnes volontaires et n'étaient pas préparées à faire face à tous les problèmes rencontrés par la population moyenne hébergée dans les logements sociaux. De plus, les élus locaux ont parfois essayé de limiter les efforts de mise en oeuvre des programmes de mobilité et il n'y a pas eu d'effort régional pour trouver des solutions de relogement. Qui plus est, le marché locatif était très tendu.

Les critiques adressées au programme HopeVI soulignent le fait que le programme n'a pas vraiment ciblé des immeubles vraiment dégradés, qu'il a contribué à fortement diminuer le nombre de logements accessibles aux plus pauvres dans de nombreuses villes et que les habitants historiques se sont souvent vus écartés de ces nouveaux bâtiments, logeant des personnes aux revenus plus divers.

Tout d'abord, concernant le ciblage du programme, il semble au contraire que le programme se soit adressé à des quartiers en grande difficulté. Les travaux de Burron (2004) sur un échantillon de cinq quartiers montrent que quatre des quartiers présentaient un taux de pauvreté supérieur à 30% et au minimum 90% de Noirs ou Hispaniques. Si certains quartiers moins 'prioritaires' ont bénéficié de la mesure, il semble que la majorité des opérations aient concerné des communautés très défavorisées et ségréguées.

Ensuite, les aménagements réalisés dans le cadre du programme Hope VI ont effectivement été exemptés de certains des critères traditionnels du HUD, comme par exemple la règle du 'un pour un' ce qui a fortement affecté le volume de l'offre. Le programme Hope VI a motivé ce retour sur la règle du 'un pour un' par le fait que cela empêcherait le montage du projet dans les cas des immeubles de logement sociaux les plus délabrés et ségrégués. Toutefois, les termes du programme ont aussi évacué la possibilité de compenser les logements ainsi perdus par un programme de logements sociaux éparpillés dans des quartiers moins ségrégués (Tegeler, 2005, p206).

Enfin, concernant le fait que le programme la population couverte, un faible nombre seulement des habitants ont effectivement trouvé à se reloger sur place après la revitalisation du site (Burron et al., 2002, Keating, 2000, Wexler, 2000). Une analyse menée par le HUD sur données administratives dans 73 sites ayant bénéficié du programme Hope VI dans 48 villes

montre qu'environ un tiers des habitants ont reçu des aides au déménagement (*vouchers*), la moitié a été relogée dans un autre logement social et les 15% restants n'ont pas retrouvé de logement subventionné (Kingsley, Johnson et Pettit, 2000). Popkin et Cunningham (2005, p179) estiment qu'environ 40% vivaient dans un quartier de très grande pauvreté (plus de 30% de ménages sous le seuil de pauvreté) contre 13% qui ont déménagé dans des quartiers relativement aisés (moins de 10% de pauvres).

Les leçons du programme HopeVI à Chicago semblent être à l'image de la plupart des efforts de renouvellement urbain : la transformation des logements sociaux n'est pas de nature à changer fondamentalement les données du double problème de ségrégation raciale et de concentration des pauvres, qui résultent de plusieurs décennies de mises à l'écart, de politiques excluantes, de pratiques discriminatoires sur le marché du logement et du manque de logements abordables à l'échelle de la région métropolitaine.

Au total, la transformation des logements sociaux a permis l'accès de certains résidents à des logements intermédiaires de bonne qualité et a semble-t-il amélioré la qualité de vie des habitants dans des quartiers auparavant en voie de décrochage (les 'zones grises'). Toutefois, comme le précisent Popkin et Cunningham (2005, p195), le programme de démolition/reconstruction a pu dégrader la situation de certains groupes d'habitants. Ceux confrontés à des problèmes multiples s'avèrent incapables de gérer la transition vers le secteur libre ou même vers un autre logement social. « Une proportion non négligeable des habitants de ces quartiers est véritablement à deux doigts de devenir SDF et le deviendront s'ils doivent trouver une solution de logement sur le marché ».

1.c) MTO : insistance sur la mobilité résidentielle

Le programme expérimental de déménagements subventionnés (*the Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration – MTO*) a été voté par le Congrès en 1993. Les efforts de l'administration Clinton, qui l'a promu, étaient centrés sur l'idée de promouvoir une mobilité régionale, en utilisant la nouvelle version de la section 8 du programme d'aide aux locataires (très utilisé en soutien du programme Hope VI, voir plus haut) pour leur permettre de quitter les quartiers des centres-villes. Pour cela, les candidats au départ se voient proposés des conseils pour la recherche de leur logement, reçoivent des offres et bénéficient d'une subvention pour les aider à payer leur déménagement et leur loyer pendant la première année.

Au cœur du programme MTO figuraient des critères d'éligibilité basés sur le niveau de revenu : étaient éligibles les habitants des quartiers où le taux de pauvres dépassait 40% et ils devaient déménager dans un quartier contenant moins de 10% de pauvres. Les sites du programme MTO ont ensuite été sélectionnés parmi les cités de logements sociaux les plus en difficulté. Une des caractéristiques majeures du programme MTO est l'utilisation

expérimentale d'un processus aléatoire pour évaluer les effets de cette politique de logement originale.

Conçu initialement comme un programme devant soutenir pendant deux jusqu'à 5,000 familles dans les six villes sélectionnées, le MTO s'est vite réduit à un soutien d'une seule année ne bénéficiant qu'à un peu moins de 300 familles dans chacune des cinq villes test, l'expérience ayant été arrêtée à Baltimore. Il a ainsi bénéficié à 4608 familles entre 1994 et 1998 ; ces familles s'étaient portées volontaires et ont été relocalisées de manière aléatoire. Le profil type des bénéficiaires ont été des familles avec enfants de moins de 18 ans, vivant dans des logements publics ou des logements aidés dont le taux de pauvreté était supérieur à 40%, bénéficiant à 50% de l'assistance sociale et sans emplois pour 70% d'entre elles. La plupart des mères isolées noires ou hispaniques avec deux ou trois enfants.

En 2005, l'expérience avait mobilisé 80 millions de dollars de fonds fédéraux et philanthropiques (Goering, 2005, p128).

Ainsi que le soulignent Popkin et Cunningham (2005, p156-157), « MTO est né du programme Gautreaux, bien que Gautreaux ait visé une intégration à la fois économique et raciale alors que le MTO est un programme centré sur les revenus et non sur la race : 32% des bénéficiaires du MTO ayant déménagé dans des quartiers aisés sont allés dans des quartiers à majorité noire ».

Le programme Gautreaux avait été lancé au milieu des années 1970 à Chicago. Suite à de nombreux procès, les cours fédérales avaient reconnu que le HUD et les autorités locales en charge du logement pratiquaient une politique ségrégative en refusant quasi systématiquement l'accès aux logements situés dans les communautés les moins ségréguées aux familles pauvres et d'une minorité. L'un des principaux procès avait eu lieu à Chicago et après des années de procédure et plusieurs rebondissements le HUD et l'autorité du logement de Chicago durent mettre en place une politique active de réparation. C'est ainsi qu'est né le programme Gautreaux, du nom de l'activiste qui avait poursuivi les autorités locales et s'était vu confiée ensuite la réalisation du programme de déségrégation active. Le programme a finalement offert une option de déménagement dans la région de Chicago à environ 7 100 familles noires (Rubinowitz et Rosenbaum, 2000). Globalement, les trois-quarts des familles ont déménagé dans des quartiers blancs, généralement périurbains, tandis qu'un quart des bénéficiaires du programme furent autorisés à être emmenés dans des quartiers de la ville comptant 30% de noirs ou plus (Goering, 2005, p133).

Le programme Gautreaux a fourni des renseignements précieux sur le fait que les familles ayant déménagé ont perçu des effets sociaux et scolaires positifs. Les enfants qui en ont bénéficié, par exemple, ont été moins nombreux que leurs homologues du groupe témoin à abandonner leurs études et plus nombreux à intégrer des filières générales (Rubinowitz et Rosenbaum, 2000). Toutefois, pour Goering (2005), « les éléments rassemblés grâce au programme Gautreaux n'étaient pas suffisants pour construire le MTO ».

La mise en œuvre du programme n'a toutefois pas été des plus simple. Héritage des politiques de renouvellement urbain d'après guerre aidant, la volonté mise en œuvre dans le programme MTO s'est très vite heurtée à un obstacle imprévu : la résistance des membres des minorités concernées qui pensaient que le gouvernement envisageait à terme le déménagement forcé des pauvres pour faciliter la reconstruction et la gentrification des centres-villes au profit de la classe moyenne blanche (Goering, 2005, p131). Il a fallu une longue discussion avec les associations locales pour persuader les habitants du centre-ville de participer au programme. Le principal problème fut toutefois la résistance des populations habitant dans les quartiers sensés accueillir une partie de la population relocalisée. Le MTO se pensait en effet non comme un programme de mobilité interne dans un quartier en rénovation, mais devait s'inscrire dans un programme de mobilité régionale. Comme le remarquent Popkin et Cunningham (2005, p184) dans le cadre du MTO, l'autorité du logement de Chicago a confié la gestion des relogements à trois agences spécialisées afin de conseiller les 1 000 familles bénéficiant d'aides au déménagement. « Que l'association *Leadership Council*, qui avait géré le programme Gautreaux, figure parmi les trois agences retenues témoigne de la volonté de l'autorité locale de privilégier la mobilité extérieure dans ses efforts de relogement ». Or, le contexte des villes américaines, caractérisé par le fractionnement de ses municipalités et la très forte spécificité de chaque quartier ou lotissement, rend potentiellement délicate la collaboration sur des programmes de mobilité régionale. En dehors de Baltimore déjà évoquée, aucun autre site test du programme *MTO* n'a rencontré d'opposition similaire et à la fin de la période de lancement, le programme concernait en définitive 1600 familles dans cinq villes.

Selon Turner et Rawlings (2005), le programme MTO a permis d'améliorer de manière très importante les caractéristiques du quartier dans lequel vivait la famille. Les adultes ont montré d'importantes améliorations de leur santé physique et mentale. Les filles ont eu moins de conduites à risques. On note également des effets faibles mais significatifs sur les caractéristiques des écoles fréquentées.

En revanche, les auteurs ne notent pas d'impact significatif sur les revenus salariaux ni sur le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale. De plus, il apparaît que les deux tiers des familles ayant bénéficié du programme MTO et qui avaient réussi à déménager vers un quartier comptant moins de pauvres ont du déménager à nouveau deux ou trois ans plus tard. A cette occasion, moins d'une famille sur cinq a pu rester dans un quartier à faible taux de pauvreté. La moitié des familles ayant bénéficié du chèque de déménagement et installation étaient à nouveau dans un quartier défavorisé trois ans après. « Les bénéfices potentiels d'un déménagement seraient sans doute très atténués si les familles ne peuvent pas rester très longtemps dans ces nouvelles communautés » concluent ainsi Turner et Rawlings (2005). Cette mesure se traduit ainsi par une amélioration (temporaire) des conditions de vie et de la santé mais aucun résultat sur le plan économique, alors même que, comme le notent Goering et Feins (2003), « pour les familles bénéficiaires, les changements positifs ne se sont fait sentir qu'après cinq ans de participation au programme ».

Les récentes coupes budgétaires effectuées par l'administration Bush dans la section 8 pourraient refreiner de nouveaux locataires et faire perdre leurs aides à certaines familles. Pour Goering (2005, p145), leur effet direct serait alors d'inverser les acquis réalisés sur le plan économique et de l'intégration raciale. Il n'en demeure pas moins que le MTO reste un programme fédéral expérimental. La question de sa généralisation ou son arrêt revient ainsi régulièrement. Pour Goering (2005, p140), la généralisation du programme à tous les Etats-Unis est possible à condition de ne pas le généraliser à toutes les populations. Il émet ainsi plusieurs conseils :

- Faire plus attention à la mise en place du programme et impliquer le public
- Expliquer clairement le fonctionnement du programme et ses conséquences
- Admettre que seules certaines familles pourront bénéficier d'un programme ciblé⁷
- Évaluer la résistance des communautés locales, identifier la nature des problèmes et leur virulence
- Les conseillers logement semblent avoir des effets mesurables sur l'accèsion des plus pauvres à des locations de meilleure qualité
- Définir ce qu'est réellement une 'opportunité' et reconnaître leur caractère restrictif et faire en sorte qu'un grand nombre de familles bénéficiaires des aides de la section 8 ne soient pas aiguillées vers des quartiers 'fragiles'. Ainsi, il ne faudrait pas restreindre la définition des quartiers d'accueil au seul critère '10% de pauvres' mais y inclure des indicateurs d'accès à l'emploi et de performance scolaire.

1.d) HOME : réhabilitation, accession

Le programme HOME a été établi en 1990 comme une subvention annuelle devant bénéficier à des projets de logement dans les juridictions éligibles, la plupart définis de manière très extensive (on y trouve par exemple chacun des 50 Etats). Peu de projets financés grâce au programme HOME étant des constructions nouvelles, la plupart des fonds ne sont pas évalués au titre de leur contribution à la déségrégation ou la déconcentration. Tout comme le programme CDBG, le programme HOME souffre pourtant d'un biais inhérent à tout programme gouvernemental ciblé sur les communautés 'éligibles' : Pour Tegeler (2005, p208), le ciblage de ces fonds principalement sur les centres-villes et sans aucune condition de

⁷ Goering (2005, p139-145) argumente et chiffre ainsi son analyse : « Généraliser le MTO, cela signifierait d'offrir à toutes les familles qui ont des enfants et vivent dans des quartiers très pauvres ou dans des logements sociaux l'option entre une aide au déménagement (*voucher* et conseil) pour les aider à aller dans un quartier plus aisé. Si l'on suit les contours du MTO actuel, on n'obligerait pas les familles à bouger. (...) Il y a approximativement 200 000 familles éligibles. Les statistiques issues de l'expérience du MTO suggèrent qu'environ 25% seraient volontaires au départ et que sur ce nombre environ la moitié partiraient effectivement. Suivant ces estimations, la généralisation du dispositif pourrait concerner 24 000 familles à l'échelle des Etats-Unis, soit 2400 par en pendant 10 ans (si 60 zones sont concernées, cela signifie 40 déménagements par an et par zone) ».

coopération avec les collectivités de la périphérie perpétuent naturellement la ségrégation à l'échelle régionale.

Il s'agit du principal programme fédéral de subventions aux Etats et collectivités locales ayant pour but l'amélioration du stock de logements à loyers modérés. Les collectivités peuvent utiliser ces fonds pour abonder des programmes d'accession à la propriété, de logements locatifs ou d'aide au logement. Dans la plupart des cas, les opérations sont menées en partenariat avec des associations communautaires locales ou des promoteurs à but non lucratif, et l'effet de levier est de un pour trois : pour un dollar fédéral investi, trois dollars 'non fédéraux' complètent le projet. On remarquera que cela conduit à des taux de subvention de 25%, largement plus élevés que la plupart des programmes de logement sociaux français... En 2005, selon les chiffres du HUD (*Budget Fiscal Year, 2007*) le programme a permis la construction de 80 000 logements et 1,9 milliards de subventions étaient inscrits au budget 2007.

1.e) CRA, LIHTC, les outils financiers et fiscaux au service du 'green-lining'

A côté des programmes d'intervention ou des subventions directes, le gouvernement fédéral agit également sur les quartiers en usant d'outils fiscaux, parfois doublés de contraintes légales, pour inciter au réinvestissement dans les quartiers défavorisés d'acteurs institutionnels les ayant quitté. Les deux programmes emblématiques de ce type d'intervention sont le CRA, centré sur les banques, géographiquement très ciblé et contraignant, et le LIHTC, centré sur les promoteurs et plus incitatif.

- Le réinvestissement dans les quartiers (CRA) :

Voté en 1977, la loi sur le réinvestissement dans les quartiers (*Community Reinvestment Act – CRA*) était le troisième pilier d'une législation toujours en vigueur aujourd'hui, destinée à lutter contre la discrimination dans les prêts. Le premier pilier était la loi pour un égal accès au crédit (*Equal Credit Opportunity Act*) qui interdit formellement la discrimination, le second était la loi d'information sur les prêts hypothécaires (*Home Mortgage Disclosure Act*) sensée permettre un égal accès aux informations sur les mécanismes et les prêts hypothécaires disponibles pour tous les candidats et les emprunteurs. Le troisième pilier était donc la loi CRA, qui obligeait les banques à couvrir les besoins en crédit de toutes les populations, y compris les plus pauvres, en leur offrant des services bancaires sûrs et équitables.

La loi répondait à une pratique d'évitement de plus en plus répandue dans les villes américaines : les banques s'entendaient pour n'accorder aucun crédit aux populations de certains quartiers, entourés en rouge sur le plan de la ville d'où le nom de *redlining* associé à la pratique. L'absence de prêts signifiait qu'aucun investissement ne pouvait être fait dans ces quartiers, accélérant la dégradation des actifs immobiliers, non entretenus, et de la valorisation du quartier. Ce mécanisme alimentait donc le décrochage de ces zones tout en offrant des perspectives de rachat à très bas prix de terrains pour certains très proches du quartier d'affaire central.

Pour inverser cette tendance, la loi oblige les institutions de crédit d'une taille minimale (250 millions de dollar d'actifs en propre, ou filiale d'une holding disposant d'au moins 1 milliard de dollars d'actifs, aux termes de la loi de 1995) à assurer une activité dans ces quartiers (mesuré à l'aune des prêts accordés, des investissements réalisés et des services bancaires délivrés). Bien qu'active dès 1977, la loi n'a eu de véritable efficacité qu'à partir des années 1990.

Ce n'est qu'en 1989 que les évaluations sont rendues publiques et qu'en 1995 que la loi est passée de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats, en insistant que les emprunts que les banques accordaient et sur leur offre de service dans les quartiers en difficulté plutôt que sur des critères liés aux procédures d'octroi et de gestion. Entre 1993 et 1998, Litan et al. (2003) notent que le nombre de bénéficiaires des crédits hypothécaires était passé de 1,2 à 1,7 millions pour un volume de prêts atteignant 135 milliards de dollars. L'effet de CRA sur les crédits individuels est donc significatif. En revanche, les auteurs soulignent une efficacité encore faible pour ce qui est du financement d'entreprises et d'activités communautaires. Ainsi que cela sera analysé plus loin, ce résultat est assez peu surprenant dans la mesure où, en dehors du logement, le développement économique des quartiers a profondément mué dans les années 1990 qui se sont donc caractérisées par des réorganisations institutionnelles et pratiques plus que par des initiatives nouvelles.

	1998
Crédit hypothécaire	
Crédits immobiliers émis par les instituts soumis à la régulation dans les zones CRA	135 Mds \$
Part des prêts à l'achat éligibles dans l'ensemble des prêts émis par les instituts concernés	32%
Part des refinancements éligibles dans l'ensemble des prêts émis par les instituts concernés	25%
Nombre de prêts (achat et refinancement)	1,7 million
Prêts aux petites entreprises	
Volume des prêts dans les zones 'pauvres ou modestes' concernées	33 Mds \$
Nombre de prêts	507 000
Part des prêts bénéficiant à des entreprises situées dans les zones éligibles	20%
Développement communautaire (investissements et prêts)	
Volume de prêts pour le développement communautaire dans les zones éligibles	16 Mds \$
Nombre de prêts pour le développement communautaire dans les zones éligibles	21 700
Investissements communautaires	Non disponible
Services bancaires	
Part de la population américaine ayant accès à une institution financière	90,5%

Source : Litan et al. 2003

Selon le PDG de *Bank of America*, Dick Rosenberg, cité par Slessarev (1997, p171) « quand, en 1989, la Fed a refusé une fusion au motif qu'une des parties ne respectait pas les critères du CRA, beaucoup de gens en ont pris bonne note ». La menace de notes négatives concernant leur respect du CRA a progressivement ramené les banques dans les quartiers

qu'elles avaient abandonné plus de vingt ans auparavant. Le résultat a été une explosion des emprunts immobiliers, qui ont crû de plus de 50% dans certains quartiers de Chicago (Slessarev, 1997). Cela a entraîné une hausse des valeurs immobilières locales, jusqu'à 43% dans certains quartiers noirs de New York (Simmons, 1996). A long terme, ces augmentations devraient permettre d'augmenter le stock de capital mobilisable pour développer des entreprises ou des commerces dans ces quartiers.

Une fois les démarches amorcées, il s'est d'ailleurs trouvé que la plupart des banquiers bénéficient économiquement du programme. Une étude de 1992 mentionnée par Slessarev (1997, p172) montre que les taux de défaut pour les emprunts étaient sept ou huit fois plus élevés dans l'ensemble des familles que parmi les seules familles des communautés ciblées par le CRA. De même, la *Bank of America* note que les taux de défaut constatés chez ses clients pauvres sont inférieurs de 25% à ceux des autres portefeuilles.

- *Les crédits d'impôt pour les logements abordables (LIHTC):*

Le programme d'exonérations fiscales (*Low-Income Housing Tax Credit Program – LIHTC*) était, en 2005, le principal vecteur de production de logements à loyers modérés. Le programme promeut les investissements dans des logements à loyers modérés qui sont effectués dans certains quartiers spécifiques, définis de manière statistique et qui sont souvent les plus pauvres de leur circonscription. Le critère de sélection des quartiers est le suivant : le revenu médian doit être inférieur de 60% au revenu médian de l'agglomération ou le taux de pauvreté doit être supérieur à 25%. Ces critères s'accompagnent de recommandations rendant prioritaires les projets destinés aux plus pauvres des locataires et pour des baux de longue durée.

Cela a conduit à une distribution géographique des logements ayant bénéficié d'exonérations dans le cadre du LIHTC qui reflète l'actuelle ségrégation économique et raciale. Comme Roisman (1998) le constate, en 1995 la plupart des logements 'LIHTC' étaient situés dans les villes centres et à 74% dans des quartiers majoritairement pauvres. Notons que cette répartition n'est pas nécessairement choquante dans la mesure où elle peut permettre l'apparition de logements intermédiaires et le retour du secteur privé dans des quartiers qui sont souvent à l'écart du marché immobilier local. Le programme peut donc permettre d'amorcer des trajectoires résidentielles locales, mais en même temps, comme le souligne Tegeler (2005, p201), « le programme nourrit les logiques de concentration en remplissant ces nouveaux immeubles avec la population la plus pauvre parmi les plus pauvres ».

En réponse à ces remarques, l'administration Clinton a poussé à la rédaction d'un mémorandum commun au trésor, à la justice et au HUD (11 août 2000) pour essayer de pousser ces administration à mieux coordonner leurs informations de manière à améliorer la mise en œuvre des objectifs du civil right. Suite aux élections de 2000, il y a eu peu de suivi et de résultats. Le programme, même décentralisé dans son application (les Etats sont délégués du pouvoir fiscal sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, ainsi que du respect des droits civiques et du *Fair Housing*), reste donc extrêmement dépendant de la volonté

fédérale de suivre son application. Tegeler (2005, p203) analyse ainsi que, « les défenseurs des droits civiques ont attaqué les administrations des différents Etats. Mais même si ces procès permettent de constituer une jurisprudence solide, il est clair qu'une véritable réforme nationale ne pourra venir que du ministère des finances ».

1.f) EZ-EC : le redéveloppement local par les entreprises (voir encadré final)

1.g) Les programmes expérimentaux d'accès à l'emploi

- Job-Plus : *améliorer l'accès aux réseaux d'embauche*

Job-Plus ciblait les grands quartiers de logements sociaux où les taux de chômage étaient importants (plus de 70% des familles n'ayant aucun membre employé) et qui comptaient de nombreux bénéficiaires de l'assistance sociale (40%). Il a commencé par offrir des services de placement en 1998 et n'a pas été pleinement installé avant 2000. Les sites choisis pour le programme Job-Plus étaient quasi exclusivement peuplés de minorités certains presque totalement afro-américains d'autres plus mixtes; 69% des chefs de famille avaient déjà travaillé avant, 68% avaient déjà mangé à la soupe populaire (*food stamps*).

Turner et Rawlings (2005) notent que "Job-Plus a eu des effets significativement positifs sur les revenus des résidents et des effets plus discutables (plus petits et moins significatifs) sur leur taux d'emploi. Il reste que les deux tiers de l'effet du programme sur l'amélioration des revenus semble dû à l'augmentation de l'emploi individuel (heures travaillées)." On notera qu'il n'y a pas eu d'impact significatif sur le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale, ni d'effet positif sur la qualité de la vie dans la communauté. Ce dernier point peut sans doute s'expliquer par la grande mobilité des habitants : environ un tiers des adultes ciblés par le programme auraient déménagé dans les deux premières années.

Si le programme a eu un effet sur le niveau des revenus, ses traductions sont donc discutables sur l'emploi et il n'a pas eu d'effets sur la communauté

- Bridges to Work : *améliorer l'accès aux lieux d'embauche*

Quatre sites expérimentaux ont mis en place le programme BtW entre 1997 et 2001, sur la base d'importantes différences entre la localisation des gens et celle des emplois (*spatial mismatch*). La population bénéficiaire était à 54% composée de femmes, presque toutes issues des minorités. 58% percevaient un salaire provenant d'un travail dans le mois précédent, 38% bénéficiaient de *food stamps* et 21% étaient bénéficiaires de l'assistance publique. 30% des bénéficiaires avaient déjà été inculpés.

Le boom économique de la fin des années 1990 a partiellement asséché le stock de bénéficiaires potentiels. Il a fallu étendre le programme à de nouveaux quartiers et revoir son échelle, ce qui n'a pas facilité la préparation, la mise en œuvre ni le suivi du programme. Il faut ajouter à cela la difficulté, voire l'hostilité des agences et associations locales, contraintes de s'adapter très vite à des actions pour lesquelles elles n'étaient pas préparées et obligées de se couler dans le moule et les exigences du programme. (plus contacts difficiles avec les associations locales). Turner et Rawlings (2005) concluent que « *Bridges to work* n'a pas

amélioré l'emploi ou les salaires des chercheurs d'emplois ciblés », même si les bénéficiaires ont en moyenne obtenu des meilleurs emplois que dans la période précédente (sans qu'il soit possible d'attribuer cela explicitement au programme).

2) les modalités d'action

Par le biais de ses programmes emblématiques (CDBG, HOME, HOPE VI, EZ/EC ou CRA,...), ou expérimentaux (MTO,...) le gouvernement fédéral a une influence directe dans la façon dont la politique de la ville est conçue et menée au niveau local. Le fait que l'efficacité et le destin du principal programme de construction de logements à loyers modérés (LIHTC) dépende avant tout d'arbitrages inter-administratifs est symbolique de cela. Toutefois l'importante implication fédérale dans ces matières ne doit pas occulter le caractère de plus en plus décentralisé de son intervention.

2.a) Un budget fédéral conséquent

Lorsque l'on analyse la politique de la ville aux Etats-Unis, on a tendance à sous-estimer fortement l'implication de l'Etat fédéral. Au final, et en dépit de l'inflexion très nette du type de politique menées suite au retrait marqué de Washington dans les années 1980, le gouvernement fédéral est très présent dans la définition et le financement des politiques menées à l'échelle nationale ou plus localement. Les Etats-Unis sont passés d'un Etat interventionniste à un Etat délégué mais ont retrouvé des niveaux d'investissement fédéraux similaires à ceux des années 1970. Cela s'est toutefois accompagné d'une nette augmentation du budget des collectivités locales.

La forte hausse des budgets locaux a eu tendance à diluer la participation du gouvernement fédéral, mais cet aller-retour n'a pas affecté de manière identique tous les postes budgétaires : ainsi que noté plus haut, si la contribution fédérale n'est que de 8% au budget éducation des collectivités locales (Etats et pouvoirs locaux) elle s'élève à 70% des dépenses 'logement et communautés'. Le budget 'Ville' reste donc le poste le plus dépendant de financements centraux.

Le budget politique de la ville est un budget « Ville et Logement » et des actions de politique de la ville se retrouvent aussi menées par d'autres agences gouvernementales (département du commerce, de l'éducation, de l'agriculture) avec peu de coordination, sauf lorsqu'elle est explicite dans la définition du programme.

Budget HUD (Ministère Ville et Logement) en M\$

Titre	2005	2006	2007
<u>Dépenses directes</u>			
Community Development Fund (CDBG)	4 702	4 178	3 032
HOME	1 900	1 757	1 917
Homeless Assistance	1 241	1 327	1 536
Aide aux locataires du parc privé (<i>vouchers</i>)	14 766	15 418	15 920
Aide aux locataires du parc social	5 298	5 037	5 676
Logement social	5 018	6 003	5 742
Autres Dépenses			
Total des dépenses	42 518	46 807	44 668
<u>Activités de crédit</u>			
Remboursements de crédits	21	99	99
Engagement de crédits garantis	78 455	63 328	95 093

Source : documents budgétaires 2007

Le total des dépenses budgétées pour le logement et la ville représentent 45 milliards de dollars, soit 1,6% du budget fédéral et 0,3% du PIB américain. En comparaison, les dépenses ‘ville et logement’ inscrites au budget français correspondent à 6,6% du budget de l’Etat et à 1,1% du PIB.

Les quatre priorités affichées pour l’année fiscale 2007 sont l’accession à la propriété des minorités, problème des sans-logis, aide personnelle au logement et amélioration de l’efficacité budgétaire du programme. Dans cette perspective, le poids du budget fédéral dans la politique de la ville proprement dite est encore appelé à diminuer puisque les programmes spécifiquement ville (CDBG, HOPE VI) sont tous jugés ‘inefficaces’ : CDBG (4,3 millions de dollars) est jugé pas assez ciblé ni relié à des stratégies locales. Concernant le programme HOPE VI, le commentaire est que « compte tenu des délais de réalisation, du coût très élevé par intervention et de crédits fédéraux non consommés, (le programme) n’est pas le meilleur moyen de répondre au besoin de logement social ». En regard, une politique d’accession à la propriété est proposée aux minorités : « l’objectif fixé en 2002 est de permettre l’accession à la propriété de 5,5 millions de ménages des minorités d’ici à 2010. Depuis lors, 2,5 millions de primo accédants ont déjà bénéficié du programme ».

Cela se traduit par un budget spécifiquement ‘Ville’ (dont le titre est ‘Aménagement et développement des quartiers’) en baisse de 5% par an depuis 2004. Si l’on exclut les fonds exceptionnels débloqués suite à l’ouragan Katrina, le budget ‘Ville’ s’élève à 7 629 millions de dollars en 2006 (en crédits votés, mais la différence est généralement bien moindre entre les crédits votés et les crédits exécutés aux Etats-Unis qu’en France).

Evolution du budget *Community Planning and Development* (crédits votés, en M\$)

Titre	2003	2004	2005	2006
CDBG	4 905	4 934	4 701	4 178
HOME	1 987	2 006	1 900	1 757
Homeless assistance	1 217	1 260	1 241	1 327
Autres	377	366	496	11 877
<i>Dont disaster relief</i>			150	11 500
Total CPD	8 486	8 566	8 338	19 139
Hors DR	8 486	8 566	8 188	7 639

Source : documents budgétaires 2006

Note : les investissements réalisés pour le logement dans le cadre de la politique de garantie hypothécaire ne sont pas imputés à ce budget.

Les actions ‘Ville’ du ministère représentent ainsi 0,3% du budget fédéral et 0,06% du PIB. Toutefois, les dépenses fiscales ne sont pas directement reportées dans le budget, alors que les programmes comme les zones franches ou le LIHTC correspondent à des politiques urbaines. De plus, les actions menées par les autres ministères ne sont pas comptées. En France, en ajoutant les programmes des autres ministères (éducation, intérieur,...), le budget ‘Ville’ au sens strict (1,1 milliards d’euros) représente également 0,06% du PIB (pour 0,39% du budget) mais élargi aux contributions de tous les ministères l’action publique en faveur de la ville s’élève à 0,42% du PIB (2,54% du budget).

Le mode d’allocation des CDBG de même que le mode de sélection des zones éligibles au programme Hope VI, , statistiques et centralisés permettent de bien mesurer à la fois les objectifs que se fixe le gouvernement fédéral et la caractère assez mécanique de certaines allocations. Toutes ne se font pourtant pas de cette manière. Certaines sont sur la base de candidatures (voir encadré sur les Entreprise Zones – Empowerment communities) d’autres sur la base de la sélection ad-hoc de sites d’expérimentation (cas de MTO suite au programme de Gautreaux ou Job Plus, etc.). Surtout, quel que soit le mode d’attribution, la gestion des programmes est de plus en plus déléguée par le gouvernement fédéral aux Etats et collectivités locales.

2.b) Décentralisation Déléguée

Pour bien comprendre le remodelage des formes d’investissement et d’organisation de la politique de la ville au cours du dernier demi-siècle, il faut avoir à l’esprit que la société américaine a connu plusieurs phases de réorganisation institutionnelle depuis les années 1930. Un des principaux aspects de cette réorganisation a consisté dans l’évolution des relations entre les différents niveaux de gouvernement, de même qu’entre le gouvernement et le secteur privé.

- *Un rôle accru des maires et des états*

L'intervention fédérale dans la politique de la ville interroge directement la relation entre le gouvernement et les maires. Historiquement, les premières politiques de renouvellement urbain étaient menées avec les moyens des agences fédérales déconcentrées mais suivant les principes et les plans établis par les élites locales (Davis, 1992).

Initiateur et financeur de certaines politiques, l'Etat vient aussi parfois en soutien d'initiatives locales nées sans lui, comme dans le cas de l'association de conseil immobilier développée à East Saint-Louis que rapporte Reardon (1997) : « Les prêteurs locaux ont répondu à la mise en oeuvre plus draconienne de la loi anti-redlining (CRA et *Home Mortgage Disclosure Act*) en créant l'association *Metro East Lenders Group* pour promouvoir le réinvestissement dans la communauté. En 1993, ce consortium a offert une bourse de 25 000 dollars à l'association *Winstanley/Industry Park Neighborhood* pour offrir un conseil en crédit aux habitants cherchant à entrer sur le marché immobilier. Le succès de cette initiative privée a conduit le ministère à accorder à la même association une subvention de 70 000 dollars pour étendre son service de conseil ».

Au fil du temps, les relations sont ainsi devenues de plus en plus complexes, les Etats locaux recevant un volume croissant de subventions fédérales à redistribuer et les associations d'habitants jouant un rôle de plus en plus central dans la mise en oeuvre des politiques urbaines.

Un nombre croissant de politiques ont été partagées par le pouvoir fédéral entre les maires et les Etats, augmentant l'intrication entre les trois niveaux de gouvernement. Aux maires la délégation de l'exécution des programmes, aux Etats la délégation de l'allocation des subventions, le gouvernement fédéral jouant un rôle de redistribution nationale entre Etats selon des critères spécifiques (l'état des quartiers et de leurs habitants dans le cas de la politique de la ville). Dans cette évolution, il est notable que les maires ne trouvent pas nécessairement dans leur Etat local un allié 'contre Washington'. Luce et Pack (1984) observent que « dans beaucoup d'état, même des coupes de 50% dans les crédits fédéraux n'ont pas eu des effets aussi dévastateurs sur les revenus locaux que le transfert des aides fédérales qui s'est produit lorsque les états sont devenus les intermédiaires entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux ». D'une part, au début de la présidence Reagan, les Etats se sont montrés très réticents à combler le trou né du retrait fédéral. Quand le gouvernement fédéral se retirait de la gestion et du financement des agences locales de services sociaux, les Etats n'ont pas compensé ces deux déficits, et n'ont pris le relais ni de la fourniture des services publics ni de leur financement. D'autre part, les municipalités devaient financer de manière séparée et dans 50 états leurs efforts de lobbying auparavant concentrés à Washington. Une application pratique du principe Madisonien est ici à l'oeuvre : les communautés les plus pauvres parvenaient mieux à se défendre et à obtenir des crédits lorsqu'elles n'étaient pas renvoyées chacune devant leurs élus locaux. Kleinberg (1994) mentionne également le fait que les villes sont en général plutôt réticentes à faire trop

dépendre leur budget d'aides des états car cela diminue leur indépendance, alors que les fonds venant de Washington sont à la fois plus dilués et leur contrôle politique est moins présent au quotidien.

Concernant l'irruption des communautés au sein du dialogue entre les maires et le gouvernement fédéral, les réactions au programme CAP, à la fin des années 1960, témoignent de la méfiance qui préside à ces relations. Si les CDC jouent aujourd'hui un rôle souvent jugé salutaire, les luttes d'influence auxquelles elles prennent part et la revendication croissante par celles-ci d'une légitimité contre celle des élus entretiennent une tension persistante. Les allers-retours sont ainsi incessants entre les associations de divers types et niveaux, l'état et les habitants. S'il arrive que l'Etat fédéral suive et s'il délègue de plus en plus, il reste toutefois incontournable dans la diffusion des bonnes pratiques en orientant l'utilisation de fonds très importants. Avec le temps, la fusion des différents programmes lancés dans les années 1960 a toutefois laissé une place de plus en plus grande au maire pour définir les modalités, le lieu et le type d'intervention à mener. La fusion des différents programmes a ouvert le panorama des actions que les municipalités pouvaient financer grâce aux fonds fédéraux. Cela s'est souvent fait au détriment des quartiers les plus en difficulté : Ces fonds ont pu être intégrés aux budgets généraux ou ont été divertis au profit de catégories autres que celles originellement ciblées.

Les systèmes de partage des revenus généraux et des revenus spécifiques (*General Revenue Sharing* – GRS – et *Special Revenue Sharing* – SRS) avaient été conçus comme des compléments au Nouveau Fédéralisme proposé par le président Nixon. La proposition du SRS de ramener toutes les bourses existantes à un système de 4 grands comptes suscita une vive opposition du congrès (qui ne parvenait pas à savoir si Nixon cherchait à rationaliser, ce qui semblerait avoir été son intention, ou à préparer des coupes, ce que fera Reagan plus tard en utilisant le même procédé de regroupement des crédits). Seuls deux blocs seront votés en 1972, le bloc 'développement communautaire', et le bloc 'formation professionnelle' qui deviendront deux ans plus tard le CDBG (*Community Development Block Grant*) et le CETA (*Comprehensive Employment Training Act*). Le volet 'éducation' et 'police-justice' seront abandonnés. Mais au delà de l'effet du CDBG sur la transformation des relations entre le gouvernement fédéral et les élus locaux en matière urbaine, déjà évoqué, l'administration Nixon a plus généralement modifié le cadre dans lequel ces interactions se produisent. L'adoption du GRS, en 1972 (grâce au véhicule de la loi d'assistance fiscale aux états et gouvernements locaux – *State and Local Fiscal Assistance Act*) est centrale dans cette transition.

Aux termes de la loi instituant le GRS, 30 milliards de dollars seraient versés aux états et aux gouvernements locaux au cours des cinq années suivantes. Les crédits étaient alloués non pas sur la base d'une candidature mais suivant l'application automatique d'une formule. Pour la plupart des villes qui avaient bénéficié du programme *Model Cities*, les fonds perçus au titre du partage des revenus devaient être au moins équivalents à ce qu'elles recevaient au titre du programme (Palmer, 1984, p27). Toutefois, les contraintes ayant changées, l'utilisation des

fonds n'allait pas être la même qu'auparavant. Pour les gouverneurs, les maires et les responsables des comtés, le GRS était arrivé à point nommé pour compenser la forte tension budgétaire des années 1970. La plupart des gouvernements locaux ont ainsi utilisé les fonds du GRS à d'autres usages que les services sociaux. Avec le temps, les grandes villes ont ainsi alloué les deux tiers des fonds du GRS aux dépenses courantes liées à la sécurité (police et pompiers) ou aux systèmes de transport. A l'échelle de toutes les villes, la plupart n'ont pas consacré plus de 1% de leurs fonds GRS aux services sociaux ; dans les grandes villes, les dépenses sociales n'étaient pas tellement plus grandes puisqu'elles atteignaient 2% (Judd, 1988, p342). Pour les états et les gouvernements locaux, GRS doit ainsi être analysé comme un basculement important des politiques publiques d'une logique redistributive à une logique distributive. Comme l'a noté la *Brookings Institution* : 'les problèmes des villes centres les plus en difficulté n'ont en aucune manière bénéficié du GRS' (Nathan et Adams, 1977, p107). Cette transition date des années 1970 mais a toujours des effets dans le paysage institutionnel actuel. Elle permet d'expliquer en partie comment des programmes dédiés à des populations spécifiques se trouvent en fait bénéficier à d'autres cibles et pourquoi cet 'échec' à financer certains quartiers résulte plus d'une logique politique que d'un simple échec de la politique américaine.

La délégation de la gestion des subventions s'est rapidement accompagnée d'une délégation partielle des ressources (et plus seulement des moyens), au motif, très régulièrement invoqué pendant la présidence Reagan, que les populations locales sont les mieux à même de définir leurs besoins et de faire leurs propres arbitrages budgétaires. Appuyé sur un fort mouvement de révolte fiscale marquant la désolidarisation d'une partie des communautés d'autres parties de la nation américaine, cette évolution a creusé les inégalités spatiales. Comme le soulignent Bagnasco et Le Galès (1997) de manière plus générale, « les carences de plus en plus aiguës des régimes nationaux d'aide sociale (conduisent) les autorités régionales et municipales à instaurer leurs propres filets de secours afin de pallier l'urgence, ce qui à son tour (augmente) la complexité administrative, l'hétérogénéité et les inégalités au sein de la protection sociale ». Aux Etats-Unis, les autorités locales, à commencer par les Etats, n'ont ainsi pas tardé à réduire leur contribution aux services sociaux pour des questions d'arbitrage budgétaire, renforçant d'autant plus les inégalités issues de la décentralisation des politiques sociales. La croissance de l'investissement des villes dans le développement économique, dans le contexte de la raréfaction des crédits fédéraux et de la crise des finances locales, s'est traduite par une forte contraction des dépenses sociales, qui plus est concentrée dans les ghettos où les situations sont les plus difficiles (Wacquant, p92).

- Le recours aux logiques individuelles et au marché

. s'en remettre aux individus et faire vivre leurs initiatives pour s'en sortir

L'initiative politique la plus symptomatique du revirement stratégique opéré aux Etats-Unis concernant la politique de développement est le 'capitalisme Noir' lancé par Nixon. Plutôt que de faire bénéficier les ghettos d'un système d'aide sociale amélioré, la plupart des politiques allaient ensuite s'inscrire dans l'idée que l'émergence d'une classe moyenne

composée entre autres d'entrepreneurs allait permettre à la fois une redistribution des ressources et une meilleure intégration de la Nation américaine. Il s'agit de soutenir les initiatives individuelles des habitants des quartiers défavorisés, afin à la fois de rendre tout son crédit à l'idée d'une Nation où les mêmes opportunités s'offrent à tous et à la fois de palier les défauts des services sociaux locaux grâce aux solidarités communautaires après l'échec (politique) du CAP.

Ce qui pouvait initialement passer pour un coup politique allait en fait marquer une véritable réorientation. Cela se matérialise dans le vote, en 1977, du programme d'aide au développement urbain (*Urban Development Action Grant program* – UDAG). Ce programme devait servir à l'administration de principal outil pour lever des fonds privés au service du développement économique local. Comme le remarque Kleinberg (1994, p224), « UDAG donnait en fait les premiers signaux clairs du fait que l'administration Carter s'éloignait des programmes ciblés directement sur les chômeurs et les pauvres pour aller vers des programmes tablant plus sur le développement économique des quartiers et s'appuyant sur les entreprises⁸ ». En l'absence de politique sociale fédérale solide, cet arbitrage ne doit pas se comprendre comme un choix entre aider spécifiquement les entreprises des quartiers Noirs et Hispaniques plutôt que de mener des actions de réaménagements urbains en aidant la construction de locaux et l'implantation d'entreprises. Dans le contexte américain détaillé précédemment, cela se traduit par un arbitrage budgétaire entre les services sociaux⁹ et le développement des activités locales.

Pendant les années 1980, les programmes d'attribution préférentielle des marchés sont devenus la principale forme d'aide du gouvernement aux entreprises possédées par des représentants des minorités. En 1989, les 'contrats réservés' (*set-aside*) existaient dans 236 états et gouvernements locaux avec de nombreux programmes réservant un pourcentage des contrats publics en désignant spécifiquement les entreprises éligibles (gérées par des minorités ou des femmes, selon). Les quotas étaient généralement calculés sur la base de la population locale appartenant à une minorité de sorte que dans des villes comme Chicago, Atlanta ou Washington DC avec une très importante population noire, les pourcentages pouvaient atteindre 30 voire 50%. Dans certains cas, les *set-aside* ne concernaient que les programmes de construction, dans d'autres ils pouvaient aussi inclure certains approvisionnements ou des services aux entreprises. Cependant, la plupart des bénéficiaires manquaient des rudiments de management et de gestion si bien que la plupart des contrats rémunéraient essentiellement le

⁸ Le programme en tant que tel s'est traduit dès le début par des négociations assez complexes entre les entrepreneurs et les exécutifs locaux. Il a finalement débouché sur l'instauration de partenariats certes plus compliqués mais à plus long terme entre le public et le privé. En 1985, avant la suppression du programme par Reagan, 2700 projets en avaient bénéficié dans 2000 villes, pour un total de 4 milliards de dollars (Kleinberg, 1994).

⁹ En France les services sociaux sont nationaux : ils couvrent toute la population et tout le territoire. Aux Etats-Unis, seul le filet de sécurité est national même si sa gestion est décentralisée. Pour le reste, les services sociaux (santé, chômage, etc.) sont privés et décentralisés. Si en France, il n'y a pas de problématique spécifiquement associée à la population des quartiers défavorisés (en dehors de critères de qualité du service, mais qui traduit plus localement un problème général), ce n'est pas le cas outre-atlantique : la problématique de la qualité du service existe aussi mais démultipliée par l'absence de couverture systématique de la population. La question est donc moins celle de la qualité que celle de l'existence même du service autre que symbolique.

matériel et la main d'œuvre. De plus les objectifs quantitatifs peuvent être remplis sans que cela contribue le moins du monde à aider les entreprises bénéficiaires à s'en sortir et à être indépendantes. D'une part, les contrats étaient concentrés sur quelques entreprises (2% des firmes raflent 31% des contrats) qui pour certaines n'affichent que des hommes de paille (15 à 20% de fraudes ont été relevés, comme le rappelle Slessarev, 1997), ce qui fait dire à ses détracteurs que le programme donne trop à trop peu de gens depuis trop longtemps (*too much for too few for too long*). D'autre part, cela a développé une forme de dépendance des entreprises dont on constate qu'elles sont ensuite difficilement capable de s'insérer sur le marché plus large. Les standards requis étant plus faibles, les méthodes de marketing différentes (démarchage des clients ou négociation avec une administration), les entrepreneurs de BTP des minorités disent entre eux que « celui qui vend au gouvernement est clairement sur le point de mettre la clef sous la porte » (Slessarev, 1997, p126).

La réorientation des politiques locales sur la mobilisation de ressorts individuels ou communautaires marque toujours profondément les politiques contemporaines. Les principales initiatives des années 1990 (les zones franches et l'accent sur les organisations communautaires) s'inscrivent exactement dans cette ligne. L'une par le biais du marché (EZ/EC), l'autre par la cristallisation d'efforts individuels dans des actions communautaires (CDC) reposent sur la responsabilisation des individus et l'appui à des initiatives locales, plutôt que sur des programmes d'action fédéraux déclinés localement.

. le recours au secteur privé et aux mécanismes de marché

Progressivement, les politiques d'exonérations fiscales ont remplacé les politiques actives de création directes ou d'aides à la création d'emplois. A partir des années 1980, la principale politique de défense de l'emploi local a consisté à offrir de généreuses exonérations fiscales aux entreprises qui acceptaient de rester. Les plus populaires de ces mécanismes sont les districts à taxation spécifique (*Tax Increment Financing – TIF*), les abattements de taxe sur la propriété (*property tax abatements*) et les zones franches (*entreprise zones*). Les TIF sont le plus souvent utilisés par les municipalités pour financer les coûts associés certains types de programmes immobiliers. En 1983, la ville de Chicago n'avait pas de district estampillé TIF. En 1996, elle en comptait trente et d'autres étaient encore en cours de validation. L'utilisation des TIF semble avoir freiné le départ des emplois, mais à un coût non négligeable pour le gouvernement local. En 1992, 306,9 millions de dollars étaient liés aux TIF. Bien que cette perte n'affecte directement et principalement la ville, puisqu'elle ne reçoit que 15% de cette recette, mais cela réduit nécessairement les recettes fiscales de la ville et de ses environs (Slessarev, 1997).

La même logique est reprise par le gouvernement fédéral dans les années 1990 lorsqu'il institue les zones franches. Le principe est explicitement de modifier les conditions d'accès au marché des entreprises installées dans des périmètres déterminés, via une taxation différenciée. Si d'autres initiatives peuvent venir en soutien de la seule exonération fiscale, l'idée maîtresse du programme est que les zones considérées sont pénalisées par le regard extérieur ou par des freins internes objectifs, mais qu'il suffit d'aider fiscalement les

entreprises considérées à la hauteur pour qu'elles se développent et entraînent le quartier et donc ses habitants dans une dynamique positive.

Ce recours au marché pour résoudre la question du développement local peut également s'étendre aux mécanismes de formation. La loi sur le partenariat dans la formation professionnelle (*The Job training Partnership Act – JTPA*) reflète cette logique en responsabilisant les entreprises sur l'accès des populations locales à l'emploi. Elle permet ainsi d'ancrer solidement ces préoccupations de formation professionnelle dans le secteur privé. Toutefois, ainsi que le souligne Slessarev (1997), elle offre dans le même temps moins de prise aux obligations que se fixait le public comme le respect des lois sur l'égalité de traitement face à l'emploi. Les agences de formation se sont ainsi progressivement adaptées aux besoins du secteur privé et la structure des placements a commencé à refléter les préjugés raciaux et sexuels existant sur le marché du travail. Au fil du temps, le JTPA a ainsi évolué d'un système de formation professionnalisante pour les minorités vivant dans les quartiers vers un système de placement pour salariés peu qualifiés, dans lequel les employés potentiels étaient présélectionnés par les agences de formations, rémunérées en fonction du nombre de placements.

Le dernier effort du gouvernement fédéral en faveur d'une création directe d'emplois publics a ainsi pris fin en 1981 avec la suppression des emplois de service public (*Public Service Employment – PSE*), fondu dans le CETA (qui allait lui-même disparaître peu de temps après). Depuis le début des années 1970 et la combinaison de la récession et de la décentralisation des moyens, le PSE fonctionnait d'ailleurs surtout comme un mécanisme permettant aux gouvernements locaux de faire payer leurs employés par des subsides fédéraux. Plus récemment, l'utilité même de la formation professionnelle pour les pauvres a été remise en question, les Etats ayant mis l'accent sur des réformes mettant les bénéficiaires de l'aide au travail avant toute chose (*work first*). Ainsi, note Slessarev (1997), depuis l'administration Nixon, les politiques visant la ville ne contiennent plus de mécanisme spécialement dédié à la création d'emploi ciblé sur les pauvres et les chômeurs de longue durée.

Pour Slessarev(1997), l'effet global de ces politiques a été de réduire les pertes d'emploi dans des industries spécifiques tout en transformant à la marge certains quartiers anciennement défavorisés en spots pour programmes immobiliers de grande qualité. Ces politiques ont aussi produit de vrais perdants, qu'il s'agisse des budgets scolaires, de l'entretien des infrastructures locales et du développement économique communautaire. Qu'il s'agisse de logement, de revenus ou de commerce, les minorités pauvres n'ont en effet quasiment plus d'activité marchande (voir 1.2), alors que celle-ci est la base des politiques économistes : « les emplois perdus ont été remplacés par le trafic de drogue, auquel il faut ajouter les dollars du gouvernement fédéral, et des services sociaux de l'Etat et de la municipalité » (Slessarev, 1997, p162).

On notera pour terminer que le recours aux associations et entreprises à but non lucratif, sur lequel nous reviendrons plus loin est également le témoin d'une délégation très importante de l'action publique sur ces quartiers et leurs populations aux initiatives individuelles.

3) bilan des politiques fédérales

3.a) Actions multisectorielles, actions globales

La politique de la ville apparaît transversale et communautaire dans le cas des villes américaines, quoiqu'elle soit assez souvent impulsée par l'Etat fédéral qui apparaît ainsi comme un soutien et un catalyseur essentiel des communautés locales. Toutefois, dans les quartiers les plus défavorisés qui en profitent (souvent, ce sont les quartiers intermédiaire bas plus que les ghettos qui arrivent à s'arrimer aux dispositifs fédéraux) cela conduit surtout à tenter de palier les carences d'un Etat social absent. Pour Wacquant (1992, p110), « le ghetto noir américain a subi un processus accéléré de désertification organisationnelle directement induit par l'abdication de l'Etat ». En conséquence, alors que les politiques transversales de prise en charge et de suivi des populations sont généralement assurées de manière systématique en France (où la maille territoriale de l'action publique couvre plus exhaustivement le territoire et les populations et où le champ des politiques publiques est plus vaste), elles relèvent d'initiatives locales aux Etats-Unis où elles ne font pas partie du droit commun. L'action politique sur les différents quartiers prend ainsi un caractère immédiatement beaucoup plus multiforme et global outre-atlantique, puisque les services sociaux font partie intégrante des éléments à reconstruire dans les ghettos, au même titre que les logements, l'éducation (autre politique très décentralisé) ou l'emploi. Il n'en demeure pas moins que la démarche est, dans les domaines de compétences que s'assigne la politique de la ville américaine, relativement englobante. En dépit d'une absence de coordination assez récurrente entre les différentes initiatives qui reposent sur des temporalités et des réseaux différents, sur un même quartier le développement de logements, d'équipements, d'actions économiques, de formation initiale et de formation professionnelle seront menés en parallèle. Les politiques centrées sur les quartiers défavorisés sont menées en parallèle plus que conjointement. Si elles sont le plus souvent combinées, comme en témoigne le cas de East St Louis déjà évoqué en introduction et décrit par Reardon (1997, voir encadré ci-après), il s'agit plus d'actions séparées menées sur un même lieu que d'actions coordonnées (à l'exception notable de la politique de Zones franches et Développement communautaire, EZ-EC). Il arrive même assez souvent que les fonds d'un même programme (en particulier le programme CDBG) parviennent morcelés sur un quartier dans lequel plusieurs associations ou groupement d'associations interviennent ainsi de manière non coordonnée, chacun avec un petit budget ponctuellement alloué. La coopération interministérielle est ainsi l'exception et l'utilisation des budgets fédéraux n'est que rarement centralisée au niveau local, y compris à l'échelle du quartier.

Il est également important de noter que les programmes fédéraux sont régulièrement évalués (même si dans certains cas l'évaluation est surtout un moyen de justifier l'abandon ou

l'extension de programmes) et qu'ils ne sont pas systématiquement généralisée. Des politiques expérimentales sont menées sur des pans de territoire pour des durées déterminées, évaluées avant d'être éventuellement généralisées à une partie plus grande du territoire, et très rarement à tous les Etats-Unis ou alors de manière très sélective, ou modifiées. L'analyse comparée de la politique de zones franches urbaines en France et aux Etats-Unis permet de bien percevoir les différences de mise en oeuvre pour des programme d'inspiration similaire puisque se revendiquant d'une application au pays de la politique entreprise par Thatcher au Royaume-Uni. En France, la politique des zones franches est essentiellement fiscale, elle a été étendue à plusieurs reprises et par décision ministérielle sans jamais avoir fait l'objet d'une évaluation scientifique ni avoir évolué sur la base des rapports administratifs successifs. Si les dispositifs fiscaux sont également centraux aux Etats-Unis, ils s'inscrivent dans des projets territoriaux élaborés en collaboration par les élus et les associations, sont complétés de systèmes de subventions pour financer des équipements éventuels conditionnant le développement des entreprises attirées, sont restées limitées à quelques villes, et leurs contours de même que les modalités d'application ont évolué dans le temps. Si le bilan des zones américaines n'est pas nécessairement mirifique, le dispositif légal témoigne d'une mise en oeuvre différente des politiques publiques nationales ciblées sur les quartiers défavorisés.

**La contribution multiforme du gouvernement fédéral
au redressement de East Saint Louis
(Reardon, 1997)**

« Les seuls investissements significatifs dans les différentes zones de renouvellement urbain de la ville ont été faits par l'état local et les agences fédérales. (...) Quant une part importante des logement sociaux de la ville sont devenus insalubres dans les années 1980, le ministère de la ville et du logement a pris la décision peu courante de placer l'agence du logement de East St Louis sous la tutelle fédérale (under federal receivership). (...) Elle a ainsi reçu des fonds fédéraux pour réhabiliter plus de 500 logements sociaux en attente de rénovation importante. Cette agence a également reçu des subventions fédérales pour remplacer deux tours contenant au total 640 logements par un ensemble moins dense de maisons de ville. Le gouvernement fédéral a également contribué à l'amélioration de l'habitat via les fonds du ministère de la ville et du logement. Le programme CDBG a permis à la ville d'obtenir les fonds nécessaires pour réaliser les travaux d'urgence dans des maisons individuelles menacées d'abandon. Le tout nouveau programme HOME a également été mobilisé pour aider certaines associations communautaires locales à s'impliquer dans la rénovation de maisons individuelles occupées par leurs propriétaires. Les fonds de ce programme ont également permis d'aider des primo accédants à acheter leur logement dans deux nouvelles zones de East St. Louis aménagées avec succès par des promoteurs locaux via une combinaison de financements traditionnels et de subventions municipales.

L'état fédéral est également intervenu sur le logement en usant de son pouvoir réglementaire. L'administration Clinton a décidé d'appliquer plus strictement la loi anti-redlining (Community Reinvestment and Home Mortgage Disclosure Acts) ce qui a conduit les prêteurs locaux dont les institutions avaient pratiqué la discrimination bancaire (redlining) dans la ville à y faire des nouveaux investissements significatifs dans les quartiers résidentiels et commerciaux.

Le gouvernement fédéral a également essayé d'aider les différentes initiatives économiques de la ville. Le ministère a ainsi fourni à la ville une petite subvention pour l'aider à préparer sa candidature au programme fédéral des 'Enterprise Community' (Zones Franches). La ville a pu candidater avec succès; ce label lui permet de bénéficier de 3 millions de dollars supplémentaires en aide au développement économique. La ville a également reçu 900 000 dollars dans le cadre du programme Youth Build, à utiliser pour former ses jeunes travailleurs au chômage.

(...) Une des contributions les plus déterminantes du gouvernement fédéral à la renaissance économique de East St Louis a été le soutien apporté pour permettre le bouclage de la première phase du système régional de transport (\$464 million). (...) Le MetroLink a définitivement amélioré l'accès des habitants de East St Louis au principal centre d'emplois de la région, situé à proximité de l'aéroport de St Louis.

(...) Le gouvernement fédéral a également travaillé gracieusement avec les élus de East St Louis. (...) L'agence fédérale de prévention des urgences a également fait l'acquisition de 100 maisons souffrant d'inondations chroniques. L'agence fédérale de protection de l'environnement a financé la création d'une réserve d'eau régionale pour prévenir les crues. (...) Le ministère de l'agriculture a lancé un programme annuel de 900 000 dollars pour permettre aux associations communautaires de réaliser localement de petits projets subventionnés destinés à améliorer l'environnement urbain. »

3.b) Les effets locaux des politiques fédérales

Concernant les objectifs que s'assigne la politique de la ville, l'efficacité des programmes peut s'évaluer à l'aune de leur capacité à diminuer la ségrégation, à faciliter l'accès de tous à des opportunités équivalentes et à réussir individuellement, et la capacité à articuler le développement économique et la cohésion sociale. Dans son ensemble, la situation des quartiers défavorisés américains a empiré au cours des trente dernières années, en dépit des différentes actions publiques. Ainsi que précisé au tout début de ce travail, les seules évolutions concernent le développement d'une classe moyenne noire, le début de paupérisation de quartiers de banlieues et le rattrapage de certaines zones 'grises' centrales. Il s'agit plus ici de focaliser l'attention sur quelques éléments clefs saisis dans les différentes politiques afin d'illustrer ponctuellement ces évolutions et le rôle que les politiques publiques y ont eu.

Depuis 1981 la déconcentration n'a plus été un objectif affiché des politiques publiques : à l'exception des mesures ponctuelles et symboliques comme le programme MTO (pensé dans un cadre régional) la plupart des initiatives ont conduit à des politiques ponctuelles sur des quartiers individuels mais sans prise en compte du contexte métropolitain. Les politiques de la ville n'ont ainsi plus cherché à transformer la relation entre les ghettos et le reste de la ville mais à améliorer ponctuellement la situation de tel ou tel quartier. Cette passivité, couplée à une évolution de la demande de logements sociaux et à sa paupérisation a produit des changements dramatiques dans la structure d'occupation du parc de logements sociaux. Goering (2005, p131) note ainsi que, à la fin des années 1990, ils étaient définitivement le lieu des minorités : 47% de noirs et 19% d'hispaniques. En considérant uniquement les logements sociaux des ghettos urbains (là où 40% des résidents sont sous le seuil de pauvreté), environ 90% des familles étaient noires ou hispaniques et en moyenne 55% de la population était sous le seuil de pauvreté. La population des logements sociaux était ainsi l'une des plus pauvres du pays et à peine un cinquième de ses revenus provenait d'un salaire. Alors que le ménage américain moyen gagnait environ 55 000 dollars par an à la fin des années 1990, les familles vivant dans les logements sociaux situés dans les quartiers pauvres gagnaient en moyenne 9 000 dollars par an en 1998. Tegeler (2005) note ainsi que la plupart des politiques sur le bâti ont en définitive nourri la ségrégation et la concentration : si certaines ont cherché à améliorer l'offre de logements locaux pour amener des populations intermédiaires dans les quartiers les moins ghettoïsés, aucune n'a cherché à promouvoir les investissements dans l'immobilier à loyer modéré dans d'autres quartiers que les quartiers déjà majoritairement ségrégués, qu'il s'agisse d'investissements publics, associatifs ou privés.

Les règles écrites pour éviter la ségrégation dans les logements sociaux et les logements conventionnés ont été oubliées dans les récentes décisions fédérales créant des exonérations d'impôts pour le logement des pauvres (*Low-Income Housing Tax Credit program*, LIHTC) et ont été sévèrement écornées dans le cadre du programme de rénovation urbaine Hope VI (Tegeler, 2005, p218). Les autres programmes en cours manquent eux de contrôles sur le respect des procédures anti-ségrégation. Par exemple, dans le cadre du CRA les banques bénéficient d'exonérations non pas si elles financent des logements pour les pauvres, mais si elles le font dans les quartiers très pauvres. Cette mesure alimente de fait la ségrégation spatiale. L'objet de la loi CRA étant précisément d'amener un réinvestissement dans les quartier au départ par le logement mais à terme multiforme, cette logique ne serait pas problématique si elle s'accompagnait de programmes spécifiques pour faciliter un accès au logement à l'échelle métropolitaine. Or, le programme fédéral « pour un accès égal au logement » (traduction littérale du programme HOME) donne de l'argent aux villes et aux Etats, essentiellement pour de la réhabilitation, en imposant peu de contraintes sur où devront être localisés les logements à loyers modérés réhabilités. « De concert avec le Congrès, HUD a instauré des exceptions de plus en plus nombreuses au moment même où il coupait les quelques programmes qui aidaient les pauvres à s'installer en dehors des quartiers très

pauvres. Comme toutes les administrations, le HUD a fait cela en partie au nom du développement communautaire » (Tegeler, 2005, p219).

Or il se trouve que dans le même temps, les programmes spécifiquement communautaires se sont fait moins efficaces. A la différence du programme CDBG, les programmes *Model cities* et *Urban renewal* étaient ciblés sur des quartiers pauvres, quoique leurs effets soient différents. Insistant particulièrement sur les services sociaux, le programme *Model cities* était ouvertement dédié aux pauvres habitant dans les quartiers pauvres des villes centre. Le programme de renouvellement urbain, de son côté a souvent eu tendance à déplacer ces personnes tandis que la plupart des bénéficiaires du programme allaient aux plus aisés. S'intéressant indirectement aux zones grises, intermédiaires, des espaces métropolitains, le programme CDBG a principalement bénéficié aux vieux quartiers de classes moyennes menacés de déclin (Tegeler, 2005). En conséquence, les réhabilitations de logement financées sur le programme CDBG de même que les travaux publics ont fréquemment concerné prioritairement les quartiers résidentiels de la classe moyenne. Au début des années 1990, les CDBG avaient donc échoué à remplir les objectifs énoncés par le HUD, qui en espérait un important investissement ciblé sur les pauvres des quartiers centraux. Toutefois du point de vue de l'équilibre des métropoles, la rétention de la classe moyenne urbaine au centre-ville est un aspect essentiel à la prospérité du cœur métropolitain et donc à sa stabilité à terme. Indirectement, le programme pourrait donc bénéficier aux quartiers voisins, les plus pauvres, si ceux-ci étaient décloisonnés.

Certaines initiatives ont fait la preuve de la possibilité d'améliorer la situation des habitants des quartiers centraux. Les bénéficiaires du programme Hope VI signalent ainsi très majoritairement une amélioration de leur situation, que ce soit sur leur appréciation de leur quartier ou de leur logement.

	Etat en 2001	Suivi en 2003
Les problèmes du quartier		
Violences et assassinats	67%	20%
Trafic de drogue	77%	30%
Gangs	49%	17%
Personnes ayant subi une attaque	25%	9%
Sentiment d'insécurité		
Les alentours de la maison sont sûrs la nuit	50%	76%
Le quartier est plus sûr que le précédent	-	72%

Source : HopeVI Panel Baseline Survey (2001 et 2003) cité dans Burrton, 2004.

Les principales améliorations concernent les personnes ayant réussi à bouger sans aide, puis ceux ayant déménagé grâce à une aide directe (*voucher*), ensuite ceux ayant déménagé dans les logements sociaux. Tous signalent cependant une amélioration par rapport aux habitants n'ayant pas bougé.

	Etat en 2001	N'ont pas déménagé en 2003			
		Ont déménagé entre 2001 et 2003			
Tous		Même logement	Logement social	Bénéficiaires d'une aide	Non aidés
Trafic de drogue	77%	72%	45%	23%	17%
Violences et assassinats	66%	48%	32%	11%	21%
Les alentours de la maison sont sûrs la nuit	55%	57%	68%	83%	74%
Le quartier est plus sûr que le précédent	-	-	57%	80%	87%

Source : HopeVI Panel Baseline Survey (2001 et 2003) cité dans Burron, 2004.

La difficulté à intégrer les populations pauvres ou issues des minorités dans les quartiers périurbains doit aussi être relativisée. Les résultats du programme Gautreaux, auquel 7 000 familles de Chicago ont participé entre 1976 et 1998 apparaissent comme encourageants (Rosenbaum, DeLuca et Tuck, 2005, p156). Le premier travail statistique utilisant des données administratives sur le programme Gautreaux conclut ainsi que parmi les familles ayant déménagé dans la banlieue périurbaine, seules 30% sont retournées au centre ville 17 ans plus tard. De plus, les taux de retour distingués en fonction de la composition du quartier d'accueil ne dépassent jamais 33%. Les plus importants concernent à égalité les quartiers dans lesquels il y avait le plus de noirs (sachant qu'ils ne dépassaient jamais 30% de la population) et ceux dans lesquels ils étaient les plus minoritaires tandis que les quartiers les plus équilibrés ont les taux de retour les plus faibles (25%). La seconde étude prouve que les familles qui ont déménagé dans des meilleurs quartiers (en fonction de la réussite scolaire) étaient moins susceptibles de dépendre des aides publiques. Ces analyses suggèrent également que la distinction entre banlieue et ville n'a pas eu d'influence sur le résultat, à la différence de la composition sociale sous-jacente du quartier qui a eu, elle, un impact déterminant.

Les politiques s'appuyant sur les choix et réussites individuelles ont eu des effets contrastés. Les *set-asides* et les politiques de quotas ont permis l'avènement économique et politique d'une classe moyenne noire bien organisée et mobilisée. Cette classe moyenne s'est pourtant peu à peu désolidarisée des ghettos qu'elle a quittés. Slessarev (1997, p132) précise que la plupart de ces programmes bénéficient de grandes entreprises installées en dehors des ghettos. Leur rôle dans la revitalisation des quartiers pauvres a donc été minime, signe de l'échec des politiques visant à atteindre les pauvres en favorisant la création de richesse. Les retombées qui étaient sensées *in fine* pouvoir profiter en partie aux pauvres n'ont jamais atteint ceux qui sont tout en bas de l'échelle économique.

Du point de vue scolaire, les politiques de libre choix initiées pendant les années 1970, sont restées particulièrement populaires parmi les familles pauvres et dans les minorités. Cela est en grande partie dû au fait que ce sont elles qui ont le plus à gagner à une amélioration marginale de la qualité de leur école. Mais jusqu'à présent, les chiffres plaident pour le fait

que, sans dispositifs d'information ou de transport supplémentaires, le libre choix ne fait qu'aggraver les problèmes de la ségrégation scolaire. Dix ans après l'instauration des écoles ouvertes (*charter school*) aux Etats-Unis dans les années 1970, la proportion d'élèves noirs dans les écoles ouvertes était de 90% ou plus alors qu'elle était en moyenne de 34% dans les autres écoles publiques (Bielick et Chapman, 2003). Des innovations pédagogiques mal ciblées (Euchner et Mc Govern, 2003) couplées à la stigmatisation dont ces écoles ont été victimes dans la classe moyenne blanche expliquent cette sur-spécialisation des élèves de la minorité noire.

Enfin, l'abandon des politiques spécifiques centrées sur les services sociaux dans les quartiers difficile a conduit à un décrochage de l'assistance sociale. Comme le remarque Kleinberg (1994, p219), « des programmes politisés, comme CDBG, ont tendance à être plus efficaces pour atteindre les objectifs de développement tandis que les programmes gérés par les organismes publics ont tendance à être plus efficace pour atteindre les objectifs assignés par les politiques redistributives (Peterson, Rabe and Wong, 1986). Les programmes sectoriels définissent certes une population assez étroite au niveau local mais ciblent leurs bénéficiaires explicitement sur elle seule. Ils ont ainsi tendance à mieux protéger les intérêts des personnes défavorisés, qui constituent leurs clients ».

Les politiques basées sur le développement local supposent, a minima, que le quartier soit connecté à une forme de marché. Ce n'est pourtant souvent pas le cas dans les quartiers les plus défavorisés. Ainsi, en l'absence de marché de l'emploi ou de marché immobilier permettant d'organiser et valoriser les actions menées, le bien-être de ces quartiers repose sur un réseau non coordonné de services sociaux et de bureaux de développement économique. Avec les églises locales, ces associations à but non-lucratif essaient de maintenir un niveau minimal d'infrastructures administratives. La plupart des services sociaux importants, comme *Catholic Charities* ou *the Boys and Girls Clubs*, peuvent compter sur plusieurs sources de subventions quand les organisations plus petites ne vivent que sur une seule ligne de crédit. Les subventions que ces services reçoivent du gouvernement ou de fondations privées servent donc à soutenir des services spécifiques, mais ne permettent pas d'améliorer l'organisation des services. Jusqu'à récemment, il y avait peu de coordination entre les agences intervenant dans les mêmes quartiers, en partie parce que les fonds étaient directement attribués par des administrations fédérales différentes, qui leur fournissaient en même temps les personnes à traiter. Ainsi que le rappelle Slessarev (1997), « dans les quartiers pauvres les services sociaux sont devenus une véritable industrie, remplaçant le vide laissé par le départ des emplois privés. La plupart des pauvres vivent une vie qui tourne autour de leurs interactions avec le vaste réseaux de ces agences. Celles-ci sont devenues une source importante de revenus non seulement pour les bénéficiaires des aides, mais aussi pour les personnels et leurs responsables ». De plus, suite aux exigences de la communauté de maîtriser elle-même ces services, la plupart des administrations et des associations servant un public exclusivement composé de minorités a maintenant un encadrement et des équipes qui sont également essentiellement composés de minorités. Qu'il s'agisse d'enfants scolarisés, d'habitants de

logements sociaux, de chercheurs d'emploi ou de drogués en cure, les principaux bénéficiaires de ces services, la gestion, très imparfaite de ces institutions sont ne s'est pas améliorée pour autant. Slessarev (1997) remarque ainsi que « trop souvent, les anciens services sociaux se sont transformés en sinécures bien payés pour leurs cadres dirigeants, tandis que les personnels des services sociaux dans les quartiers pauvres ressemblent aux clients qu'ils traitent. Il y a un taux de rotation très important dans le personnel, qui est le plus souvent jeune et sans expérience. Les salaires sont si bas que les employés ne sont souvent pas dans une situation plus confortable que les personnes qu'ils ont en face d'eux. Ces agences fonctionnent quasi-constamment en mode de crise ».

- Sur les politiques : des objectifs redéfinis, des enjeux renouvelés

. objectifs redéfinis suite à des politiques

De leur évaluation des programmes MTO, Job-Plus et BtW, Turner et Rawlings (2005) retiennent plusieurs points cruciaux concernant les caractéristiques des quartiers et des problèmes à traiter, révélés par les obstacles auxquels ces différentes politiques se sont affrontées.

D'abord, la plupart des familles à bas revenus travaillent, au moins de manière intermittente. En fait, les zones ciblées par le programme Job Plus ou BtW n'étaient pas aussi déconnectées du marché du travail que les statistiques le laissent penser. Les actions sur l'emploi doivent donc non seulement chercher à aider les gens à trouver des emplois, mais il est fondamental d'aider également les personnes à conserver leur emploi et à progresser dans leur entreprise. Qu'il s'agisse de services locaux ou d'aide à l'enfance.

Ensuite, les gens bougent énormément et pas nécessairement pour de meilleurs quartiers ou parce qu'ils souhaitent bouger. Il est ainsi apparu important d'assurer un soutien continu aux familles qui bougent dans un nouveau quartier afin de leur permettre de s'y installer et s'y maintenir ; et si les familles bougent une seconde fois, il est important de leur assurer à nouveau une aide pour leur permettre de trouver à nouveau un quartier sûr et riche en opportunités. Les quartiers violents et criminalisés font peser une très lourde charge sur les enfants et les familles. C'est la première raison que les gens donnent lorsqu'ils disent vouloir quitter un quartier : échapper aux crimes et au désordre qui caractérisent leur quartier. De ce point de vue, la situation des hommes et des jeunes garçons demande une attention particulière, la plupart des programmes actuels étant centrés sur les mères célibataires et leurs enfants.

Enfin, il est impossible d'ignorer les barrières que créent les préjugés raciaux, la discrimination et la ségrégation. Les trois programmes considérés se sont heurtés à des obstacles de ces ordres.

La mise en œuvre des politiques permet également un retour critique sur la structure même des politiques mises en œuvre.

Qu'il s'agisse d'actions sur le site même ou d'aide à la mobilité, les politiques axées sur l'importance d'une amélioration du cadre de vie pour la réussite des individus ont en général

fait leurs preuves. D'abord, des interventions centrées sur les lieux peuvent conduire à une vraie amélioration de la situation des familles et des enfants. Les familles répondent d'ailleurs aux véritables opportunités quand elles leur sont offertes et il n'y a pas besoin d'un caractère obligatoire pour que la mesure ait des résultats.

Ensuite, La mise en place de partenariats est difficile mais elle n'est pas impossible. Les partenariats sont probablement essentiels dans de nombreux cas car une organisation isolée ne peut pas s'occuper d'un suivi individualisé combinant tous les services destinés aux familles vivant dans les communautés défavorisées. Cependant, de nouvelles initiatives s'appuyant sur des partenariats locaux se doivent d'être conscientes du temps, de l'engagement et des ressources à mobiliser pour réussir. Il faut sans doute mettre en place des crédits incitatifs pour encourager les partenariats entre organisations locales, qu'il s'agisse, dans le cas de l'emploi, des agences de placement, de formation, des organismes de transport, etc. Il faut également créer des relais d'experts capables de diffuser des bonnes pratiques sur les modèles de partenariat et laisser une liberté suffisante aux agences locales pour être de réels partenaires dans les initiatives locales innovantes et pas uniquement des représentants locaux d'autorités 'supérieures'.

Il est également nécessaire que les engagements atteignent une taille critique et soient poursuivis sur plusieurs années avant que de réels changements soient perceptibles : une concentration des moyens associée à des indicateurs de performance sont nécessaires mais il est aussi crucial de laisser du temps aux mesures pour faire leur preuve. Dès lors que les dépenses du programme ne sont pas suffisamment spatialement ciblées et calibrées sur le nombre de pauvres dans le quartier plus que sur le nombre d'habitants, Galster et al (2004) montrent qu'il n'y a pas de relation nette entre le niveau des dépenses CDBG et les évolutions des indices de développement des quartier. En revanche, si les dépenses réalisées dans le cadre du programme dépassent une valeur seuil (estimées à environ 100 dollars d'investissement par personne pauvre et par an), elles produisent des effets significatifs sur le quartier. Selon cette étude, 100 dollars dépensés annuellement par pauvre résident dans un quartier entre 1994 et 1996 se sont traduits par une hausse de 2 358 dollars du niveau médian des valeurs hypothécaires des biens au cours des cinq années suivantes (soit 4% du niveau moyen observé sur 1993-1994), d'une hausse de 0,44 points du taux d'approbation des demandes de crédits hypothécaires (moins de 1% de la moyenne de 1993-1994), et 1,8 entreprises créées dans le quartier (1% de la moyenne de 1993-1994). Les auteurs oublient que ces résultats ne sont sans doute pas uniquement le produit des investissements réalisés sur ces deux ans puisque les investissements remontent souvent à 1974. Mais que les dépenses de 1994 à 1996 viennent couronner vingt ans d'efforts plus ou moins soutenus et plus ou moins ciblés signifie que ces efforts ont pu avoir des effets indéniables, au moins dans certaines zones : Galster et. al. (2004) mesurent en effet que les investissements du programme CDBG ont produit leurs effets les plus significatifs dans des quartiers qui connaissaient déjà une forte croissance des prix de l'immobilier.

Enfin, si les interventions ne doivent pas être unidimensionnelles, les politiques doivent quand même être ciblées et chercher à répondre à un objectif précis (réhabilitation du logement,

amélioration de la formation professionnelle, amélioration du lien à l'emploi, etc.) pour espérer aider les familles à transformer leurs vies. Les résultats sont également moins bons pour les incitations indirectes que pour les programmes explicitement dédiés à la résolution d'un problème. Le ciblage offre une plus grande lisibilité sur les buts à atteindre et permet de mettre en place des services qui aident directement à résoudre les problèmes en question.

. vision des enjeux et problèmes évolutifs – la question des contrats optimaux

Si le jugement d'Anthony Downs (1999) selon lequel la plupart des efforts de revitalisation des communautés très pauvres via le développement communautaire ont échoué, alors les politiques de mobilité pensées à l'échelle régionales, telle que le MTO sont des compléments indispensables. Comme le dit Owen Fiss (2000, p4) à propos des noirs pauvres, « la seule alternative à un programme visant à élargir le choix de logement est de condamner la communauté noire à souffrir perpétuellement des effets dévastateurs de notre histoire raciale ». Les différentes actions menées en ce sens ont permis de mesurer la nature et l'ampleur des obstacles à prendre en compte par une politique fédérale qui chercherait à faciliter la circulation des individus entre les différentes communautés.

Il n'est pas innocent que sur les quelques pistes retenues par Goering (2005) pour élargir le champ du programme MTO, les quatre premières aient un caractère pédagogique : faire plus attention à la mise en place du programme et impliquer le public, expliquer clairement le fonctionnement du programme et ses conséquences, admettre que seules certaines familles pourront bénéficier d'un programme ciblé et enfin évaluer la résistance des communautés locales, identifier la nature des problèmes et leur virulence. Interrogé sur ce qui permettrait de généraliser le MTO, Phillip Thompson (1999) explique d'ailleurs qu'il ne pourra pas devenir un programme général à grande échelle, en tout cas pas à New York : « compte tenu de la résistance acharnée des habitants au développement de quelques modestes logements sociaux à côté de Yonkers, l'idée qu'une partie importante de la population des logements sociaux de New York puisse être envoyée à Long Island et Wetchester est assez fantasque. Et même en laissant de côté les problèmes politiques, le budget national total du HUD est de 70 millions de dollars. Il n'aurait qu'un impact minime si l'on cherchait à déconcentrer les logements sociaux de la ville de New York ».

En plus de l'opposition des habitants des quartiers devant accueillir une partie des familles défavorisées, les familles déplacées loin de leur famille et de leurs amis dans des quartiers essentiellement blancs ont également rencontré des problèmes d'acquisition de normes et d'acceptation réciproque (Rosenbaum, DeLuca et Tuck, 2005 dans le cas américain, Simon, 2000, dans le cas français).

Le dernier enseignement est relatif aux services sociaux. L'un des objectifs de la 'Grande Société' de Johnson était déjà de les faire mieux fonctionner, au service de leurs clients. Petit à petit, la gestion des agences locales a été confiée aux habitants des communautés mais n'ont pas pour autant amélioré leur service. Le cadre institutionnel dans lequel elles évoluent ayant peu changé, les causes structurelles demeurent : elles ont peu de contraintes de service

ni d'engagements liés à la qualité du service rendu. La plupart des services sociaux sont en situation de monopole local et comme les clients n'ont pas le choix d'aller ailleurs, les incitations à assurer des services de qualité ou à innover sont très faibles. Les financements sont de plus quasiment garantis et ils dépendent du nombre de bénéficiaires traités plus que de la qualité effective du service. Ainsi que le note Slessarev (1997, pp19-20), « ces agences n'ont donc aucune incitation à soutenir les initiatives susceptibles de réduire la pauvreté de manière systémique, puisque leur train de vie repose sur la permanence de ces quartiers ».

Mais il ne suffit pas d'instaurer des mesures et des contrôles pour que la régulation s'améliore. En réaction à certains errements repérés dans le programme CETA, les agences ayant participé au programme de formation professionnelle JTPA ont été évaluées sur le résultat : elles devaient placer au moins 75% de leurs bénéficiaires. Le résultat a été un processus d'écémage très important. Dans le cas de Chicago, Slessarev calcule que, « alors que chaque année de nouveaux jeunes sortent sans diplôme des écoles publiques de Chicago, moins d'un quart des participants au programme JTPA étaient sans diplôme. Cela constituait une très forte diminution par rapport à l'époque du CETA, quand plus de la moitié des participants de l'Illinois étaient sans diplôme ».

Les politiques décentralisées révèlent un enjeu fondamental de régulation économique : sans action décentralisée, les programmes semblent voués à ne pas servir leur population cible de la manière la plus efficace, mais sans un système de contrats d'objectifs clairs et efficaces, une décentralisation des politiques d'aide aux habitants des quartiers les plus défavorisés risque de rater complètement sa cible.

Chapitre 4 : La lente structuration des initiatives locales et communautaires

Suite au désinvestissement des années 1980 les associations prennent progressivement le relais entre autres par le biais des CDC, mais le paysage associatif est extrêmement varié. Les églises et associations culturelles, en particulier, y ont un rôle fondamental. Il est composé d'associations sectorielles, ponctuelles, locales ou d'organisations fédérées à l'échelle métropolitaine voire nationale. Elles peuvent se mobiliser pour une cause générale ou un projet très spécifique. Elles cherchent leurs financements auprès des collectivités locales, des fondations, du gouvernement fédéral ou d'entreprises. Dans les années 1990, ce paysage particulièrement peu unifié a commencé à se consolider : les associations et organisations ont rationalisé leur fonctionnement et des systèmes de financement et de soutien se sont structurés. Mais comme le soulignent Chaskin et al. (2001, p93), « bien que la structuration des organisations communautaires (*community capacity-building*) soit un événement nouveau dans les politiques publiques, les communautés n'ont pas attendu les années 1990 pour s'organiser et s'appuient sur une longue histoire ».

La façon

La façon dont sont tranchées les problématiques du lien entre l'individu et la communauté, ou des relations entre la mobilité des individus et le développement local devient centrale ici car non seulement elle participe à la définition des objectifs mais elle est également inhérente aux questions de méthode et détermine en partie la façon dont les initiatives pourront être mises en œuvre.

1) Objectifs et logiques

Le développement contemporain des actions communautaires n'est pas né subitement à la fin des années 1980. Si l'appui de la politique de la ville (fédérale et locale) sur les associations s'est généralisé au début des années 1990, cela s'ancre dans une tradition américaine très profonde. Ses racines remontent aux premiers temps de la démocratie américaine et l'irruption de ce mouvement dans la politique de la ville américaine remonte à plus de quarante ans.

1.a) Vers une politique de la ville participative : l'*empowerment*

Au cours des quarante dernières années, le gouvernement fédéral s'est successivement appuyé ou reposé sur les communautés locales pour mener une politique publique dans les quartiers défavorisés. L'enjeu a d'abord été de mobiliser politiquement les communautés cibles, puis s'y est ajouté, plus récemment, la nécessité d'organiser le fourmillement d'associations locales né de ces orientations.

La participation des citoyens aux politiques de la ville a été initiée dans la loi sur le logement de 1954. Cette loi requérait la création, au niveau de chaque ville, de conseils de citoyens

comme un des éléments nécessaires au bon fonctionnement des programmes. En pratique, ces conseils de citoyens étaient des assemblées de notables locaux (Gilbert et Specht, 1977).

Après plus d'une décennie de politique de la ville contrôlée par les élites locales et focalisée sur le renouvellement du bâti dans les quartiers d'affaire centraux, le programme d'action communautaire (*Community Action Program – CAP*) créait une double possibilité. D'abord, il ouvrait la voie à une dimension jusqu'ici absente des programmes de renouvellement urbain, à savoir des programmes sociaux plus qu'immobiliers, centrés tout particulièrement sur les taudis à proximité des quartiers d'affaire. Ensuite le programme ne devait plus fonctionner uniquement de manière hiérarchique sous le contrôle de lointaines administrations. Le rôle des Agences locales pour l'action communautaire (*Community action agencies – CAA*) devait être d'aider à réformer l'organisation locale des divers gouvernements et des différentes administrations afin d'offrir de nouvelles opportunités aux pauvres qui habitaient dans ces quartiers. Ce second point a été le plus controversé du programme (Kleinberg, 1994, p161).

Bien que les CAA dominées par les militants actifs constituaient environ un tiers des CAA nées du programme d'action communautaire, elles avaient toutefois une importance fondamentale sur la façon dont le public percevait le programme (Shank and Conant, 1975, p297). L'image la plus répandue était celle de CAA enfreignant l'ordre établi. Au final, plus les associations d'habitants impliquées dans les CAA étaient militantes, moins étaient grandes les chances de coopération avec d'autres associations dans le cadre du travail en commun pour améliorer les services à la communauté.

Dés 1966, il y a avait des signes très nets, au sein de l'administration Johnson comme parmi les grands maires, de l'érosion du soutien à la participation citoyenne qui avait animé les débuts du programme CAP. Les émeutes urbaines de 1967 ont fourni la fenêtre politique pour que, faisant le lien entre les émeutes et l'activisme militant, les opposants au programme aient raison de lui. La chambre des représentants a ainsi passé un premier amendement renforçant le pouvoir des élus locaux. L'hôtel de ville avait désormais le pouvoir de gérer chaque CAA comme l'un de ses services municipaux (Kleinberg, 1994, p167) ;

Toutefois, les germes avaient été posés et, de même que les CDC n'ont jamais disparu depuis, les réseaux communautaires ont été régulièrement remobilisés.

Par rapport à la précédente période d'investissement communautaire, il y a toutefois un double changement de perspective puisque la politique délégataire initiée par l'état fédéral se traduit à la fois par une augmentation du pouvoir discrétionnaire des maires (et donc potentiellement une plus grande oppression locale contre les minorités dans la lecture Madisonienne des rapports démocratiques) et une augmentation du rôle des organisations et des communautés, locales ou en réseau, qui deviennent centrales dans la politique de la ville américaine.

Sont particulièrement encouragées les politiques de développement communautaire multi-sectorielles combinant (par exemple) éducation, réduction de la criminalité, développement économique et amélioration de l'habitat. La plupart des organisations sont cependant très locales et spécialisées. Cela se traduit d'ailleurs par le développement de tout un champ de

recherche méthodologique sur les recommandations pour permettre le bon fonctionnement du développement communautaire auto-centré.

1.b) Approche Sectorielle ou intégrée du redéveloppement urbain

Si l'on connaît d'indéniables succès, le principal problème de ces communautés dans une perspective urbaine est qu'elles sont locales. N'étant pas régionales alors qu'une partie importante du problème auquel sont confrontés les quartiers centraux naît de l'éclatement de la métropole et du séparatisme municipal (de Souza Briggs, 2005), les organisations communautaires ont une grande difficulté à peser sur les macrostructures qui font du ghetto ce qu'il est (Chaskin et al., 2001). De plus, elles ne concernent le plus souvent pas les zones les plus en difficulté pour des raisons sociologiques simples de repli sur soi plus particulièrement important dans ces zones.

- Des associations ponctuelles et sectorielles

Historiquement, les organisations communautaires intervenant officiellement dans la politique de la ville se sont d'abord concentrées sur la fourniture de services sociaux (CAA), puis le développement de l'emploi (1^{ère} génération de CDC), ensuite l'amélioration du bâti (CDC+CDBG), et enfin, dernièrement, se sont organisées pour mettre en place des politiques de développement local (CDC et CCI).

Du point de vue des CAA, la priorité pour les pauvres était de trouver un emploi. Elles ont donc cherché à faciliter l'accès des pauvres aux services publics locaux d'aide à l'emploi. Ils y ont rencontré une prédisposition marquée à traiter en priorité les besoins des employeurs en les mettant en relation avec les personnels les plus qualifiés et les mieux formés, plutôt qu'une inclination à aider les chômeurs pauvres. De nombreuses CAA se sont ainsi lancées dans la création de systèmes concurrents d'aide à l'emploi, contactant les employeurs pour essayer de placer elles-mêmes leurs clients et faisant même de la formation professionnelle. En agissant ainsi, elles se sont inmanquablement mis à dos les agences d'emploi locales (Sundquist et Davis, 1969, p49-50). Dans les villes où le nombre de chômeurs était trop grand pour être géré par les seules CAA, des entreprises de formation et de placement se sont développées pour répondre aux appels d'offre des CAA et, indirectement, des administrations fédérales. Ainsi, au moment même où les services sociaux publics commençaient à être sensibilisés à la question et à s'ouvrir aux pauvres ils se sont aperçus qu'au lieu de recevoir le soutien fédéral nécessaire les fonds de Washington alimentaient directement leurs concurrents du secteur privé via les CAA. Des préoccupations similaires agitaient les agences d'aide sociale, les écoles publiques et les dispensaires (Kleinberg, 1994, p165).

Les CDC ont été créées à la suite des émeutes du printemps 1968. Les sénateurs Kennedy et Javits ont proposé un amendement à la Guerre à la Pauvreté afin de créer les outils devant permettre aux communautés pauvres de se saisir des opportunités locales pour créer des

entreprises et faire des affaires. Ils étaient influencés par les recommandations de la commission Kerner qui avait conseillé au gouvernement d'encourager la propriété des entreprises dans les minorités pour donner aux pauvres une plus grande prise sur leur communauté. L'insistance des CDC sur la participation de la communauté dans la planification économique en faisait bien autre chose qu'un simple programme de plus pour faciliter l'accès des minorités aux crédits professionnels ou aux contrats réservés. Progressivement, les CAA créées au moment de la Guerre à la Pauvreté ont inclus le développement économique comme l'une des formes possibles de cette mise en capacité (*empowerment*) qu'elles cherchaient à atteindre. « Toutefois, aussi bien intentionnés qu'aient pu être les premiers responsables des CDC, ils étaient avant tout des responsables associatifs connaissant peu les règles du monde économique dans lequel ils entraient. » Slessarev, 1997, p166

Les CDC représentaient ainsi une stratégie de développement des quartiers géographiquement très ciblée, par opposition aux actions via les services sociaux qui cherchaient plus à aider les pauvres en tant qu'individus ou que familles. Mais les efforts de développement économique communautaire, qui sont dans la plupart des cas la principale source d'investissements dans les quartiers défavorisés, se sont focalisés presque uniquement sur la construction et la réhabilitation des logements. En mobilisant des fonds privés et en construisant des réseaux de techniciens (financiers, promoteurs, etc.) les CDC sont ainsi devenues des acteurs majeurs du logement à loyer modéré. Le programme HopeVI s'était donné pour objectif de reconstruire ou réhabiliter 100 000 logements. Selon le *National Congress for Community Economic Development*, appuyées sur les divers programmes fiscaux fédéraux (LIHTC, CRA, HOME) les 2000 CDC américaines avaient produit 320 000 logements entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990, soit trois fois plus que la production de logements sociaux sur la même période. Malheureusement, les CDC n'ont pas rencontré le même succès dans la régénération économique des quartiers. Au milieu des années 1990, leurs efforts manquaient toujours des outils financiers et de l'expertise nécessaire pour améliorer le flot de capital vers les entreprises des quartiers centraux défavorisés.

En reconnaissant que le logement seul n'engendre pas suffisamment d'activité économique pour permettre la survie durable des communautés pauvres, les CDC ont commencé à mettre l'accent sur le développement économique. Le LISC (*Local Initiatives Support Cooperation* – programme de soutien aux initiatives locales lancé par la fondation Ford) qui avait soutenu et structuré les efforts locaux dans l'immobilier a commencé à transférer dans le montage de projets économiques une partie de l'expérience acquise dans le financement des logements à loyers modérés. Ayant créé une réserve de 24 millions de dollars, le LISC travaille maintenant avec dix grandes banques, assurances et d'autres partenaires institutionnels pour mettre en place un système de financement permettant l'implantation d'épicerie dans 14 villes. Mais ces évolutions prennent nécessairement du temps. Slessarev (1997, p181) note ainsi que Bethel New Life, une grande CDC du Westside de Chicago qui a évolué vers une

préoccupation économique en 1992-1993 ne commençait à en voir les premiers effets qu'en 1997 (la CDC a développé une usine de papier à recycler dans une zone d'activité locale et l'a depuis revendue à un entrepreneur Noir).

- *Structurer les réseaux associatifs pour élargir leur rôle*

L'enjeu n'est toutefois pas simplement de développer des associations. De plus en plus, les associations insistent sur la nécessité de pérenniser et de faire fructifier les réseaux associatifs faute de quoi ils ne bénéficieront pas au quartier. Le développement des organisations et de leur rôle public a renforcé la nécessité de clarifier leur fonctionnement, leurs objectifs légitimes, et les rapports entre elles. Cela s'est traduit dans une réflexion sur le *capacity-building*, sur la manière de structurer des méthodes pour réussir à rendre opérantes toutes ces organisations communautaires. « Le terme de *capacité* inclus à la fois l'idée de *conserver* (garder, emmagasiner) et d'*aptitude* (d'esprit, à l'action). Appliquée à une communauté, la capacité suppose que la communauté peut *agir* d'une certaine manière ; qu'elle a des propriétés spécifiques ou un pouvoir de *faire* certaines choses. (...) Tout le monde est concerné par la façon dont est défendu et amélioré le bien-être d'une communauté et de ses composantes – individus, groupes informels, associations, réseaux sociaux, environnement physique » (Chaskin et al., 2001, p7). Quatre stratégies principales sont répertoriées par les auteurs : le développement de leadership locaux, le développement d'associations, l'organisation de la communauté, et les collaborations entre associations.

Les approches contemporaines partagent une préoccupation pour le développement global au sein d'un quartier, de même qu'une insistance particulière sur le développement de l'esprit communautaire comme un moyen et un objectif pour la transformation des quartiers. Ces remarques de Chaskin et al. (2001, p1) sont confortées par le nombre croissant d'initiatives communautaires globales (*comprehensive community initiatives* – CCI) à travers les Etats-Unis. On notera toutefois le caractère toujours auto-centré des réflexions. Cela pose de manière accrue la question des relations entre les organisations communautaires et leurs partenaires tiers, qu'il s'agisse d'autres associations du même quartier ou d'associations ou institutions situées à l'extérieur du quartier.

2) les types d'associations relais, leur implication, leur articulation

2.a) qu'est-ce qu'une 'association communautaire'

A peu près toutes les initiatives locales entreprises pour développer les capacités propres d'une communauté passent d'une manière ou d'une autre par des organisations, qu'ils s'agisse d'églises, d'entreprises, d'agences de développement communautaires (CDC), de clubs sociaux, de groupements d'associations, d'associations artistiques ou d'agences de services. Dans Chaskin et al. (2001, p18), lorsqu'un conseiller municipal se bat pour défendre les intérêts de son quartier dans le cadre de son mandat, son action participe à la construction de la communauté, même si c'est sous une forme imparfaite, puisque le jour où il part ou s'arrête

tout s'arrête. Dans l'esprit de ses défenseurs, le développement communautaire ne repose donc pas uniquement les associations d'habitants structurés qui réfléchissent ensemble et de manière représentative à comment améliorer les choses mais aussi sur des actions et initiatives individuelles qui permettent l'affirmation des intérêts du quartier, qui permettent d'aider la communauté à peser sur le pouvoir et à l'exercer.

Les associations implantées dans une communauté présentent des degrés d'ancrage local très différents qui varient suivant le niveau auquel elles impliquent les résidents et les autres parties prenantes à la vie de la communauté dans leur structure de gouvernement, suivant les moyens qu'elles utilisent pour intégrer et refléter les préoccupations ou les besoins de la communauté ou encore suivant les opportunités de développement qu'elles offrent à la communauté. CDC, église, magasin, entreprise, en fonction de ses caractéristiques, une association peut jouer un ou plusieurs rôle dans la communauté : produire des biens et des services nécessaires; fournir un accès privilégié à des ressources ou des opportunités; jouer un rôle de levier et de relais avec l'extérieur de la communauté; favoriser le développement de capital humain; créer ou renforcer l'identité et l'investissement dans la communauté.

Leurs contributions aux efforts pour améliorer la situation de la communauté peuvent prendre des formes très variées. Les associations peuvent aussi être la cible d'initiatives destinées à changer la communauté. Par exemple, les habitants peuvent s'associer pour améliorer les écoles, protester contre certaines pratiques du bureau local de l'assistance sociale ou améliorer leurs conditions d'accès à l'hôpital local.

2.b) quels types de liens entre organisations ?

Les degrés de partenariat entre associations couvrent tout le spectre des collaborations. A un bout du spectre, deux associations peuvent simplement établir un accord informel pour partager certains types d'informations. A l'autre bout, plusieurs organisations peuvent s'entendre sur des accords contractuels pour collaborer sur un projet commun ou des formes de filiales dans lesquelles les rôles et contributions de chacun (en personnel, argent et équipement) sont clairement précisés. Parfois, ces partenariats sont développés entre des institutions publiques ou des agences et des comités locaux (*Community Board of Organization* – CBO) ou des associations de quartier pour s'intéresser à des problèmes très particuliers.

Quelle que soit la structuration de leur interaction avec les autres institutions, les organisations jouent un rôle d'intermédiaire. Galster et al. (2005) notent que les CDC qu'ils ont rencontré dans leurs travaux avaient quasi systématiquement été amenées à occuper une position intermédiaire entre d'une part les acteurs de terrain, qui prenaient part à la revitalisation et au remodelage du quartier, et d'autre part les acteurs du niveau métropolitain, qu'il s'agisse des financeurs, experts ou du monde politique.

Les degrés de coopérations peuvent donc être extrêmement variés et croisés. A titre d'exemple, Chaskin et al (2001, p141) rapportent qu'à New York, la *Beacons schools* mêle les ressources de l'école et les ressources et activités de plusieurs comités locaux pour

améliorer et étendre la gamme des services et activités existants. L'école fournit ses bâtiments, le comité local fournit des équipes pour faire tourner les programmes, etc. Dans certains cas, ces partenariats école-comités locaux peuvent être plus directement reliés aux activités pédagogiques de l'école. Dans un des quartiers de Chicago, la fondation *Steams* soutient ainsi un partenariat entre un lycée du quartier et une agence de développement communautaire nouvellement créée, dont le but est de former les élèves à la construction et à la promotion immobilière en développant un lopin vacant à proximité immédiate de l'école. Dans le même esprit, l'agence de développement de Kansas City collabore avec un grand hôpital local pour construire plusieurs maisons individuelles à proximité de l'hôpital pour les employés à bas revenus de l'hôpital.”

Les collaborations entre associations sont ainsi nombreuses et des initiatives similaires peuvent se structurer autour d'organisations de type très différents selon la ville ou le quartier considéré. Les agences de redéveloppement économique étudiées par Mayer (1998) ont par exemple été créées de manière ad-hoc par des groupes d'institutions afin de répondre à la désindustrialisation de certaines villes ou comtés. Elles ont également contribué au développement des quartiers les plus touchés en soutenant ponctuellement des associations locales. Parmi leurs initiatives on trouve les efforts réalisés pour sauver et améliorer une école locale, des négociations avec des entreprises en croissance pour qu'elles contribuent à subventionner l'aide à l'enfance, des programmes de logements bon marché et des partenariats dans la lutte contre la toxicomanie (consommateurs et revendeurs). Ces agences de redéveloppement économique réunies sous le nom de IRE sont créées à l'initiative de groupes ou d'institutions très variés et partagent tous une mission commune : conserver et développer l'activité industrielle et l'emploi, augmenter les opportunités accessibles aux habitants, améliorer la santé économique de la communauté au sens large en renforçant les entreprises et les autres institutions locales et en les mettant en relation avec les citoyens. Mais même au sein de l'échantillon assez mince d'IRE étudiées par Mayer (1998), les structures et les organisations institutionnelles sont très différentes : une nouvelle CDC, une direction municipale, une association dirigée par des chefs d'entreprise, une autorité adoubee par l'état local et gérée par les salariés.

Cela souligne le cadre complexe dans lequel les communautés évoluent. Plus qu'un obstacle, il doit être perçu comme une chance de multiplier les connections et de faire tomber les obstacles structurels qui séparent les quartiers que comme un frein. Cela suppose toutefois de penser la structuration des initiatives communautaires en lien avec l'extérieur plus que seulement auto-centré ou simplement à côté

2.c) Modalités des relations avec l'extérieur

Chaskin et al (2001, p16) sont très clairs à ce sujet : « une communauté organisée a *accès aux ressources* – économiques, humaines, physiques – dans et au dehors du quartier. Cela nécessite une certaine habileté à créer des liens instrumentaux avec des systèmes articulés à une échelle différente (la ville et la région) et aussi d'arriver à atteindre et à mobiliser les

divers types de ressources situées à la fois dans et au dehors du quartier ». Les liens avec l'extérieur sont le plus souvent fondamentaux pour la définition et le succès des programmes ; ils peuvent être uniquement financiers ou transiter par des aides en nature. Ils sont par nature différents lorsqu'ils concernent d'autres organisations (associations, institutions, entreprises) ou lorsqu'ils concernent des partenaires publics.

- Les relations avec les organisations privées

De nombreux efforts de structuration des capacités de la communauté sont catalysés depuis l'extérieur de la communauté, soit par des initiatives fédérales, soit par des fondations privées qui les financent. Ces sponsors ont tendance à rechercher un partenariat avec les communautés qu'ils espèrent pouvoir aider à se prendre en main. Ils essaient de favoriser les processus de planification et de délibération à base locale. Pour cela, ils peuvent simplement mettre à disposition des techniciens qui seront chargés d'aider une communauté ou une association à organiser ses opérations. Ils peuvent aussi financer des actions ou des organisations sur la base de partenariats plus complets.

Définir la nature de ces partenariats s'est pourtant souvent avéré problématique à la fois à cause des présupposés de la communauté sur les motifs des sponsors et à cause des difficultés d'articulation entre le principe des actions de terrain et les réalités d'une gestion très hiérarchique. Les sponsors sont ainsi souvent perçus comme des étrangers ayant du pouvoir et des ressources mais sans aucune connaissance du terrain ni aucune légitimité au sein des communautés qu'ils cherchent à aider.

Ce présupposé n'est d'ailleurs pas infondé car les projets ou objectifs définis par l'administration ou les fondations traduisent souvent « l'approche d'un financeur extérieur qui conçoit un programme et pénètre ensuite dans la communauté en cherchant des 'partenaires' » (Chaskin et al., 2001, p171). L'exemple du programme lancé par la LISC dans trois villes est éclairant à ce sujet (Chaskin et al., 2001, pp96-97) : le projet CODP (pour *Consensus Organizing Demonstration Program*) a commencé par une identification des villes dans lesquelles des philanthropes locaux et un cercle influent de banquiers et de chefs d'entreprises étaient susceptibles de soutenir l'installations d'agences de développement communautaires (CDC) afin d'améliorer les conditions de vie des communautés pauvres – en commençant par construire des logements bon marché. Les banquiers, en particulier, y voyaient un moyen de satisfaire aux critères de la loi anti-redlining. Dans six quartiers des villes identifiées, les organisateurs ont identifié un groupe représentatif d'habitants et de personnes prenant part à la vie de la communauté (entrepreneurs, prestataires de services) qui étaient en accord avec l'idée d'améliorer la communauté et étaient prêts à s'engager pour aider à la mise en place des nouvelles agences. Ainsi, à la fois les parties prenantes locales et leurs interlocuteurs extérieurs étaient d'accord sur les objectifs et les stratégies. L'enjeu est alors de parvenir à les diffuser dans la population et à la faire adhérer, faute de quoi l'organisation communautaire happe les leaders locaux. En offrant des contacts extérieurs et

des opportunités sans retombées locales à des volontaires locaux qui finissent par partager ses objectifs, elle les coupe ainsi progressivement de leur communauté.

Les fondations peuvent aussi simplement choisir une organisation à laquelle distribuer des fonds. Pour cela, elles peuvent accorder des bourses sur projets, des bourses conditionnelles, des bourses groupées à un ensemble d'associations qui se les répartiront ensuite, ou enfin passer du temps dans le quartier pour en identifier les problématiques et n'accorder de bourse qu'après avoir passé suffisamment de temps localement pour avoir identifié les relais locaux essentiels. Chaskin et al. (2001, p75) relatent ainsi l'exemple de la fondation Steans qui a choisi de passer plusieurs années dans une communauté de Chicago, en s'impliquant dans la structuration du réseau associatif et le développement des compétences locales avant d'accorder des financements pour des actions menées en partenariat. Ce type d'initiatives permettent de renforcer les liens de confiance, particulièrement important dans ce type d'actions.

- Les relations avec la sphère publique

Les relations avec le secteur public sont d'un autre type encore puisque non seulement le gouvernement fédéral distribue de l'argent mais il dispose de nombreux programmes différents et aussi d'agences locales. Le gouvernement fédéral ou les différentes collectivités locales qui contractent avec les associations communautaires s'inscrivent dans des problématiques spécifiques à la fois dans les modalités pratiques de leur coopération sur le terrain et dans l'organisation du financement.

Les relations pratiques posent des problèmes spécifiques liés au fait que des légitimités différentes s'affrontent. Le gouvernement fédéral incarne la Nation. Les collectivités locales sont le lieu d'exercice de la démocratie locale. Les communautés revendiquent le statut de cellules de base de la démocratie américaine (Pateman, 1970).

Par l'ampleur de son action et le champ de ses compétences, le secteur public est un appui essentiel pour la réussite des programmes locaux. Pour Molina (1998), c'est aux employés du service public de faire le lien entre le développement économique et la réduction de la pauvreté. « Il faut donc qu'ils soient prêts à faire des investissements majeurs pour améliorer la qualité des agences locales » (départements du développement économique, programmes d'aide à l'emploi et la formation, institutions publiques d'éducation, etc.).

Chaskin et al. (2001, p66) insistent d'ailleurs sur la place à part du secteur public dans une communauté. Les institutions comme l'école locale, le bureau d'assistance sociale, la clinique du comté ou le commissariat sont installés dans la communauté mais leurs mandats, les autorités dont ils dépendent et leurs moyens viennent de décisions et de politiques prises en dehors de la communauté. Les efforts de la communauté pour changer ces institutions peuvent donner lieu à des améliorations marginales, par exemples dans la manière dont le personnel policier ou enseignant s'adresse aux habitants. Mais les évolutions fondamentales dans ces organisations nécessite généralement une réforme entière du système qui dépasse très

largement la communauté, y compris pour des modifications dans les rapports que ces différentes institutions entretiennent entre elles au sein même de la communauté, dans la façon qu'elles ont de se positionner dans le système en général, et dans le type et le niveau des moyens mis à leur disposition.

Bien qu'il existe des exceptions, la plupart des efforts de structuration des communautés n'ont pas été suffisamment bien pensés pour permettre, par eux mêmes, de fournir les leviers nécessaires pour amorcer des réformes significatives du secteur public. En conséquence, la plupart des discussions sur la 'mise en capacité des communautés' s'appuie sur des organisations privées et le plus souvent des associations à but non lucratif installées dans la communauté. Cela souligne à la fois la difficulté des relations entre la communauté et le secteur public et la faiblesse des leviers dont disposent les associations. Ceci est d'autant plus vérifié que toutes les communautés et toutes les associations ne sont pas égales devant les collectivités locales. D'une part, la capacité d'agitation politique est plus forte dans les communautés plus intégrées à la vie de la métropole. D'autre part, ainsi que le soulignent Chaskin et al. (2001, p17), les efforts pour la structuration des communautés qui sont soutenus par des entités fédérales (gouvernement fédéral, fondations privées nationales) montrent des aptitudes très différentes à cultiver leurs liens entre les diverses communautés locales et les agences et associations métropolitaines. Les communautés 'désavantagées' souffrent d'un manque de relations efficaces avec les agences et associations présentes au niveau métropolitain. D'ailleurs, ainsi que le montre l'expérience des CDBG, les fonds sont souvent captés par d'autres quartiers que ceux qui en ont le plus besoin, et dans le cas de politiques redéfinies sur une base locale, les intérêts des quartiers moins désavantagés sont mieux représentés. Au sein même des quartiers désavantagés, les intérêts les mieux représentés sont ceux des moins mal lotis

La tendance actuelle à faire reposer une part de plus en plus conséquente de la politique de la ville sur les communautés, tend à gommer un peu ces écarts, mais alourdis en même temps leurs conséquences.

Les CDC et autres organisations locales sont devenues des courroies de transmission primordiales de la politique de la ville américaine. Ainsi que relevé par Walker (2002), à la différence d'une administration tenue par un cadre et des délais légaux, les CDC répondent très rapidement aux opportunités qui s'offrent à elles. Elles offrent également une plus grande souplesse pour monter des programmes ou collaborer aux initiatives très diverses dont ont besoin les quartiers.

L'expérience du CAP, jointe à deux décennies d'activités faiblement structurées avaient affecté la crédibilité des organisations locales auprès des institutions. La relance de la coopération dans les années 1990 a dû s'accompagner d'une prise de conscience que les CDC, dès lors qu'elles étaient correctement gérées, pouvaient constituer des partenaires. Ainsi que le note le rapport précité, la crédibilité des organisations auprès des collectivités locales et des services techniques est fondamentale pour leur garantir l'accès aux ressources dont elles ont besoin. Pour amorcer ce cercle vertueux, le gouvernement fédéral a joué un rôle fondamental.

En lançant, à partir de 1991, des programmes utilisant les CDC pour atteindre les quartiers les plus défavorisés, en construisant des programmes de logement taillés sur mesure pour répondre aux besoins des CDC, le gouvernement fédéral a permis l'injection de beaucoup de liquidités dans les CDC. Devenus des acteurs difficilement contournables de la politique de la ville compte tenu de leur efficacité à se saisir des outils mis à disposition par Washington, les CDC ont peu à peu gagné sinon la confiance, du moins le respect de la plupart de leurs interlocuteurs locaux qui étaient encore pour la plupart sceptiques jusqu'au milieu des années 1990.

Cela supposait toutefois que les CDC puissent se reposer sur une structure locale efficace. Au cours des années 1990, les efforts des CDC pour se diversifier et se structurer ont donc été soutenus et alimentés par le gouvernement puis les collectivités. Elles mènent aujourd'hui de plus en plus d'activités de développement local, depuis la création d'espaces commerciaux jusqu'à la formation professionnelle et le placement. Pour ces activités, le soutien public est encore en voie de consolidation. Mais si l'on considère les interactions public-CDC sur le logement, où les organisations communautaires ont fait leurs premières armes, le gouvernement fédéral a su développer des outils fiscaux et légaux pour faciliter l'action des CDC. Loin d'avoir uniquement délégué la construction de logements à loyers modérés au secteur privé (lucratif ou non lucratif), Washington a permis aux CDC d'améliorer la rentabilité de leurs programmes immobiliers en les exonérant partiellement d'impôts, via les programmes LIHTC, CRA ou HOME. Ces programmes ont armé le bras des CDC : Walker (2002) souligne que 46% de l'offre immobilière créée par les CDC entre 1991 et 1998 a bénéficié d'exonérations fiscales. Si la part des logements aidés diminue (en partie du fait de la croissance des logements en accession), cela a permis de créer de forts liens avec les capitaux privés. Bénéficiant de ces réseaux locaux et d'incitations spécifiques (dans le cadre de la loi CRA), les investisseurs privés sont ainsi revenus dans les quartiers et le taux de crédits immobiliers accordés aux habitants a fortement augmenté au cours des années 1990.

3) types de projets, financements, réalisations

A l'origine, les CDC cherchaient à corriger trois imperfections de marché perçues comme des obstacles fondamentaux au développement de l'activité dans les communautés pauvres : (1) l'incapacité des investisseurs potentiels à voir les opportunités locales, (2) la logique de maximisation du profit qui empêche tout investissement dans le social et (3) les restrictions sociales ou légales à l'investissement local, telles que le zoning urbain.

La plupart des projets existant dans les communautés défavorisées ne sont ainsi pas finançables suivant les critères traditionnels des banques et de gestion du risque. Les dépenses associées à la viabilisation du site (démolition, dépollution, etc.) tirent souvent les coûts de construction vers le haut et, parallèlement, les taux de vacance, l'entretien plus lourd et le prix à payer pour la sécurité tirent les coûts de gestion vers le haut.

Il y a donc une réelle problématique dans le financement des organisations communautaires (CDC ou autres) et de leurs actions. Slessarev (1997, p168) pointe indirectement ce problème en soulignant que « au cours des vingt dernières années, les outils permettant la création de maisons individuelles abordables dans ces quartiers se sont bien plus développés que les systèmes de financement des PME ». Même si les structures se pérennisent, l'extension des périmètres d'intervention des organisations communautaires renouvelle chaque fois la problématique de leur financement.

3.a) Stratégie et structure de financement des organisations locales

Les besoins de financement des organisations varient en fonction de leur champ d'intervention, du nombre d'actions qu'elles mènent et de leur nombre de salarié. Sur l'ensemble des CDC répertoriées dans les 23 villes suivies par Walker (2002), soit 163 unités, le budget moyen en 1999 était de 676 000 dollars pour des équipes composées d'environ 11, 5 salariés. Cela correspond environ à des CDC menant trois à quatre activités en parallèle.

Budgets et équipes mobilisées par les CDC en fonction du nombre d'activités conduites

	Pourcentage des CDC interrogées	Budgets opérationnels médians (1999)	Nombre médian d'employés
Nombre d'activités			
Une ou deux	22	425 000 \$	5,5
Trois ou quatre	52	680 000 \$	11,5
Cinq ou six	26	1 108 000 \$	22,5
Total	100	676 000 \$	11,5

Source : 1999 Urban Institute Survey of CDCs in 23 NCDI cities – 163 réponses

La croissance des activités et du nombre des CDC se lit dans l'évolution des coûts annuel de développement des projets engagés. Ces projets représentaient un besoin de financement de 400 millions de dollars en 1991, ils atteignaient plus de 800 millions en 2000, après avoir flirté pendant les deux années précédentes avec le milliard de dollars d'engagements. Cette croissance a été possible à la fois par une augmentation des subsides fédéraux mais aussi par la rationalisation des structures de financement. Entre 1991 et 2001, le nombre de CDC jugées opérationnelles a presque doublé dans chaque ville étudiée par Walker (2002), passant de 4,5 à 8,3 organisations, en même temps que leur crédibilité a progressé de 2,1 à 3,8 sur 5.

Mais si le gouvernement fédéral a permis d'industrialiser le fonctionnement des CDC en appuyant les initiatives et répondant aux besoins à l'échelle nationale, il n'a pu le faire que parce qu'un réseau local avait été maintenu vivace depuis le début des années 1970. Alors que le gouvernement Nixon retirait ses fonds des centaines de CDC qui avaient commencé à prendre forme, la fondation Ford, où de très nombreux membres des cabinets de Kennedy et de Johnson avait repris l'initiative à son compte. D'artisanal au départ, ce réseau de

financement et de soutien s'est peu à peu structuré : en 1979, Ford a ainsi créé un fonds de soutien aux initiatives locales (le *Local Initiatives Support Cooperation* – LISC), qui fut la première d'une longue série de fondations nationales visant à aider les efforts de développement locaux dans les communautés défavorisées. A l'origine, le fonds était capitalisé à hauteur de 10 millions de dollars. Le LISC a depuis levé 880 millions de dollars de plus auprès de 1100 entreprises privées et soutient les activités de 875 CDC dans 30 villes et régions différentes (Slessarev, 1997, p169). Les fonds associatifs ou privés ont ainsi progressivement suppléé les fonds fédéraux. A la différence des agences de services sociaux, qui sont souvent en relation directe avec des administrations fédérales, les CDC ne sont le plus souvent pas financées par une administration en particulier ni au niveau de l'Etat, ni au niveau fédéral. La moitié seulement des fonds des CDC provient de sources gouvernementales, le reste venant de bourses accordées par des fondations privées ou des institutions tierces (Stoecker, 1996).

Si le LISC ou Entreprise ou même les équipes locales des CDC reconnaissent avoir fait d'énormes progrès dans la rationalisation, l'organisation et la sécurisation des ressources, le système reste très vulnérable, en particulier car les besoins ne cessent de croître à mesure que le champ de compétence dévolu aux organisations communautaires s'accroît. Heureusement, elles ont bénéficié d'une très forte augmentation de la participation des collectivités locales qui se sont directement impliquées dans les programmes de développement. En 1991, à peine 8 villes sur les 23 étudiées par Walker (2002) avaient des structures de soutien rudimentaires pour les CDC. En 2001, 21 villes avaient développé des programmes de soutien qui la plupart couvraient un champ très large d'opérations entreprises par les CDC. L'engagement des collectivités locales se mesure aussi à leur disponibilité à s'engager en partenariat dans des programmes opérationnels ou à contractualiser des engagements pluriannuels avec les organisations. De plus, les leaders locaux, après avoir perturbé et menacé l'ordre local, ont été intégrés dans le système politique local. Les CDC ont ainsi pu occuper une meilleure place dans l'ordre des priorités locales en même temps que leur capacité d'action s'est trouvée renforcée par les nouveaux relais auxquels leurs responsables avaient accès.

Parmi les conséquences de cette institutionnalisation des CDC et de leur inscription dans des cadres plus stables, leur crédibilité financière s'est améliorée et elles ont eu un meilleur accès aux financements privés. Au delà des investissements liés à la loi CRA, la meilleure structuration des produits proposés par les CDC leur a ouvert les portes de nombreuses banques ou de promoteurs. Interrogés sur l'aptitude des CDC locales à accéder aux fonds privés, leurs partenaires (fondations, collectivités locales) leur donnaient une note de 3/5 en 1991 et de 4,3/5 en 2001, soit une amélioration de la crédibilité 'ressentie' de 35% en dix ans. Au final, en 1990, le système de financement des CDC consistait en un ensemble de petites bourses allouées ponctuellement pour subvenir aux besoins d'actions peu coordonnées. Les directeurs des CDC passaient ainsi la plupart de leur temps à chercher de l'argent plutôt qu'à organiser leur action. En 2000, l'instauration de systèmes plus structurés livre un paysage tout autre. Les bourses ne sont le plus souvent pas allouées directement à une CDC mais mises en commun au sein d'un bureau local de soutien, dont les membres ont été recrutés par des

fondations spécialisées dans la gestion de projets communautaires et qui arbitre en fonction des priorités, des différents projets, du niveau de coopération entre association et in fine de l'état de chacune de ces associations. Cette organisation joue ainsi un rôle d'intermédiation entre les financeurs (fondations, entreprises, mais aussi collectivités locales ou gouvernement fédéral) et les besoins des CDC locales.

La système des organisations communautaires était historiquement très complexe et inefficace. Les CDC se chevauchaient, s'entrecroisaient sur un même quartier, leur niveau de compétence n'était pas toujours suffisant,... La politique initiée dans les années 1990 a ainsi contribué à intégrer et systématiser les bonnes pratiques et à rationaliser le financement des organisations. Si le problème de leur ancrage éminemment local face à des problèmes régionaux reste posé, elles ont tout de même réussi à diversifier fortement leur portefeuille d'activité et à entreprendre des actions plus ambitieuses au fil du temps.

3.b) développements urbains, logements équipements

Depuis le début du mouvement, les CDC ont construits plus de logements à loyer modéré que le service public du logement (HUD via les agences locales dont la gestion a été déléguée aux maires). Aidés par les politiques fiscales incitatives, les investissements des CDC en faveur du logement bon marché et des locaux commerciaux ont conduit à une augmentation de la valeur immobilière qui a dans certains cas été 69% plus élevée que ce qu'elle aurait été en l'absence d'investissements (Galster et al. 2005).

Pour parvenir à ce résultat, les CDC ont fait bien plus que simplement construire des barres; elles ont amené des entrepreneurs des associations impliquées dans la vie civique, des associations à but non lucratif et des agences publiques au coeur du processus d'amélioration du quartier.

Galster et al. (2005) ont étudié particulièrement cinq CDC qui avaient acquis une réputation nationale pour l'efficacité de leur travail et leurs résultats. En particulier l'effort de ces CDC était d'une nature et une échelle susceptibles d'entraîner d'autres acteurs du marché à investir dans les développements immobiliers, à la fois résidentiels et commerciaux. Sur ces cinq CDC, deux ont commencé par des développements commerciaux, les trois autres par des programmes de logement, mais dans les cinq cas elles ont fini par étendre leurs compétences au-delà, et leurs réalisations principales. Au final, *Oakland Fruitvale Unity Council* a mené un programme très large portant sur l'aménagement de la rue principale (située à proximité d'un lieu très commerçant) et a élaboré des plans pour la mise en place d'un 'village' financé par la CDC au niveau de la gare. Ces actions n'ont pas eu d'effet visible sur les prix de l'immobilier localement (dans les deux ans qu'à duré le suivi). A Belmont (Portland), la CDC a également profité de la proximité d'un espace commercial pour mener un programme très large portant sur l'aménagement de la rue principale, située à proximité d'un lieu commerçant central et a également entrepris la reconversion d'une grande usine en espace à usage mixte. On notera

que si le prix médian de l'immobilier à Belmont était devenu largement supérieur au prix moyen de l'immobilier dans la ville à la fin des années 1990, il était déjà dans la moyenne de celle-ci en 1990 alors que les quartiers pauvres affichaient tous des prix très en deçà de la moyenne locale. Le quartier était donc a minima une zone 'grise' plutôt qu'un ghetto défavorisé. A Boston, Jamaica Plain, les investissements importants réalisés entre 1992 et 1996 ont porté sur la réhabilitation de logements collectifs et l'aménagement d'un nouveau centre commercial ainsi que la création d'une nouvelle station de tramway dès le début des années 90 et des investissements privés essaimés dans le milieu des années 1990. Si les prix de l'immobilier baissent localement dans les années 1990, les activités nombreuses et très structurées de cette CDC sont citées en exemple nationalement (et internationalement, puisque c'est sur cette CDC que Donzelot, 2003, base son analyse du système des CDC). A Broadway (Cleveland), un grand nombre de petits sites éparpillés ont été concernés par les actions de la CDC (achat et réhabilitations de maisons individuelles) qui était également aux avant-postes dans les négociations pour conserver localement le quartier général d'une banque. Comme à Belmont, les prix du quartier sont significativement supérieurs à ceux des quartiers pauvres moyens, ce qui témoigne à nouveau d'une CDC implantée sur une zone 'grise'. Enfin, à Denver, l'association Five points Hope Communities a mené une importante rénovation sur un immeuble de logements collectifs à l'entrée d'une des communautés et a œuvré à l'obtention d'une nouvelle station de tramway. Dans ce quartier, qui avait connu des démolitions de logements sociaux dans des zones en difficulté avant l'instauration officielle de la CDC, il y avait bien le même niveau de prix moyen que dans les autres quartiers pauvres en 1990 et le prix de l'immobilier monte tout au long des années 1990.

Au delà de ces quelques exemples, il est fondamental de retenir que les activités de CDC se sont très largement diversifiées dans les années 1990. La structure des opérations dans lesquelles les CDC actives étaient engagées en 1999 témoigne toujours de l'importance du logement, qui concerne 94% des associations. Toutefois, plus de la moitié des CDC sont également engagées dans des actions d'organisation et de planification locale, dans des programmes d'accession à la propriété, dans le développement d'espaces industriels et commerciaux ou encore dans des programmes de formation.

Types de programmes ou activités menées par les CDC	CDC actives concernées en 1999
Développement de programmes immobiliers	94 %
Organisation et planification d'actions locales	80 %
Aide à l'accession à la propriété	69 %
Développement industriel et commercial	60 %
Formation des jeunes et des travailleurs	55 %
Services et équipements locaux	45 %
Parcs et jardins	29 %

Source : 1999 Urban Institute Survey of CDCs in 23 NCDI cities – 163 réponses

Mais en tendance, le soutien aux programmes économiques croît. Les programmes de développement industriel et commercial (promotion du district local, assistance technique et financière construction et rénovation d'immobilier professionnel, transformation de sites industriels, etc.) les programmes de formation (préparation aux entretiens, formation professionnelle, formation et apprentissage pour les jeunes, formation au leadership, etc.) et surtout les programmes d'aide aux services et équipements locaux (hôpitaux, écoles, maisons de retraite, foyers de sans-abris, systèmes de transports et autres infrastructures, etc.) représentent une part prépondérante des nouvelles initiatives en cours ou prévues par les CDC en 2001.

Activités passées, lancées ou prévues (en pourcentage des CDC concernées)

	Menées avant 1999	Lancées en 1999	Prévues entre 1999 et 2001	Total 'lancées ou prévues'
Développement de programmes immobiliers	91,8	1,2	1,0	2,2
Organisation et planification d'actions locales	73,6	6,7	6,2	12,9
Aide à l'accèsion à la propriété	63,8	5,5	4,9	10,4
Développement industriel et commercial	49,1	11,0	8,6	19,6
Formation des jeunes et des travailleurs	46,6	9,2	8,0	17,2
Services et équipements locaux	37,4	7,4	14,1	21,5
Parcs et jardins	22,1	6,1	8,6	14,7

Source : 1999 Urban Institute Survey of CDCs in 23 NCDI cities – 163 réponses

3.c) Economie et emploi

La revitalisation économique des communautés pauvres de Chicago repose maintenant entre les mains d'un ensemble de CDC. Lorsqu'il y en a une, la CDC est généralement le moteur principal de l'activité économique locale : défiant les lois du marché, elles investissent des fonds dans des activités qui n'ont pas un rendement suffisant pour la plupart des investisseurs privés. Elles voient des opportunités là où d'autres voient des obstacles. Mais, au delà des CDC, certaines initiatives locales spécifiques favorisent le tissu associatif local ou cherchent à solidifier la santé économique de la zone par elles-mêmes.

Face à la corrélation entre la hausse des taux de pauvreté et de chômage, en particulier chez les hommes afro-américains, et le départ de nombreux emplois industriels des centres-villes où vivent la plupart des ménages pauvres, des programmes de Conservation et développement industriel (*Industrial Retention and Expansion - IRE*) ont été lancés pour aider les entreprises industrielles déjà en place à rester et grandir (Mayer, 1998).

A l'origine, l'une des clefs était de parvenir à toucher les industriels : obtenir des informations sur leurs besoins et leurs attentes et établir des relations de travail afin de mieux les servir. Cela a ensuite permis d'élaborer des propositions dans de multiples directions : trouver des

sites et aménager des espaces, faciliter les démarches administratives, trouver des assistances techniques, les aider à obtenir directement des prêts, faire du travail de réseau, et former la main d'œuvre – actions à la fois ciblées sur les entreprises et les habitants, y compris les programmes de formation professionnelle et de job linkage). Tous ces programmes ont demandé plusieurs années pour être véritablement opérationnels. Mayer (1998) estime entre 5 et 10 ans cette période de tâtonnement.

Mais au final, il conclue que les efforts des programmes IRE ont préservé suffisamment d'emplois pour améliorer significativement les perspectives de croissance industrielle dans les zones cibles. Il souligne aussi que ces programmes se sont également montrés très économiques relativement à d'autres systèmes pour créer ou protéger des emplois. Même en faisant des hypothèses très conservatrices, le coût par emploi créé est très faible : de quelques centaines de dollars à moins de 3 000 dollars. Le coût de la formation professionnelle et du placement des salariés était également inférieur à la moyenne dans l'industrie. La raison invoquée par Mayer est assez simple : comme la plupart des initiatives communautaires, une démarche de conservation des entreprises est basée sur une approche relationnelle et les coûts de personnel sont à peu près les seules dépenses engagées. Les services liés à IRE qui ont aidé à conserver de nombreuses entreprises ou les ont aidé croître étaient ainsi surtout des services et non de grosses subventions pour le capital fixe. Les coûts salariaux ont eux-mêmes été bas puisque la plupart des services ont directement été ciblés sur les entreprises qui avaient montré un intérêt pour la zone dans laquelle elles étaient situées. Ainsi, Mayer (1998) conclue-t-il que « les fonds n'ont pas été gaspillés à chasser des entreprises dont la probabilité de s'installer un jour dans le quartier était faible ».

Les programmes 'linkage' sont un autre exemple de coopérations entre organisations locales ayant produit des effets sur le dynamisme économique des quartiers impliqués. Visant l'amélioration de l'employabilité des habitants des quartiers, les tenants du programme ont utilisé certaines incitations pour amener les industriels autour de la table. A Portland et Berkeley, la municipalité a ainsi utilisé son pouvoir fiscal et foncier pour établir des relations avec les employeurs (sous la forme d'accords d'embauches). Dans chacun des cas, les employeurs ont pris la décision de qui ils voulaient embaucher, mais le programme linkage prévoyait de déterminer assez précisément les contours du pool de candidats.

Les agences locales se sont concentrées sur la définition de leurs services et sur les méthodes susceptibles de faire gagner du temps et de l'argent aux employeurs en référençant des candidats triés et qualifiés. Mais à ce stade, le projet n'aurait été qu'un programme de sélection des candidats supplémentaire. Dans ce cas précis, les employeurs sont allés au delà d'une simple participation routinière dans le programme en définissant et parfois en payant pour des formations destinées à combler leurs besoins de main d'œuvre. Cette participation s'est traduite dans des stages, de la formation d'enseignants, et de nouveaux laboratoires dans les écoles locales. Le programme Linkage a ainsi pu commencer à ouvrir des portes aux habitants des quartiers pauvres. Aussi important que l'implication des organisations locales, l'engagement d'un employeur signifie a minima que les équipes du programme linkage

recevront une information de bonne qualité sur l'état du marché du travail et ceci en temps réel. Selon Molina (1998) qui a mené une évaluation extensive du programme, il est fondamental pour le succès du programme que les élus et services municipaux croient au lien entre le développement économique et la réduction de la pauvreté. Le soutien de la communauté doit être large et les gens suffisamment impliqués pour que le programme puisse survivre à plusieurs alternances municipales et des conditions économiques changeantes.

4) portées et limites du développement communautaire

4.a) La mise en œuvre : mobiliser et gérer la diversité des initiatives

- La difficulté à mobiliser les habitants des quartiers les plus défavorisés

Les associations communautaires sont plus présentes dans les quartiers moyens ou aisés, où elles peuvent prendre la forme de coalitions d'intérêt contre les tentatives d'intégration régionale, que dans les ghettos ou les quartiers en déshérence. La fragilité des liens sociaux liés à la plus grande mobilité des personnes, la violence qui conduit les habitants à moins sortir sont des explications à cette moins grande capacité d'institutionnaliser les organisations communautaires. Chaskin et al (2001, p23) notent ainsi que « quand les gens ne se sentent pas en sécurité, ils deviennent prisonniers de leurs propres maisons et ne laissent personne d'autre y entrer. Dans les communautés pauvres, la faiblesse (voire l'absence) d'institutions permettant d'assurer les fonctions quotidiennes de base est l'un des signes les plus flagrant de cette fragilité de la capacité communautaire ». En dehors des communautés de croyants, peu d'organisations parviennent à se structurer dans les quartiers les plus défavorisés.

On notera d'ailleurs que lorsque des associations s'organisent, la parole tend à être captée par les minorités les plus aisées. Une analyse menée sur l'ensemble des conseils de quartier de Los Angeles (ces conseils ont été institués en 1999) permet de confirmer cela. Les bureaux des conseils de quartiers sont composés à 63% de propriétaires contre 18% de locataires, et à 33% d'entrepreneurs ou hommes d'affaires pour 13% d'employés. L'analyse de la décomposition par tranches de revenu est éclairante : Alors que les ménages touchant moins de 20 000 dollars par an représentent 29% de la population, ils ne sont que 8% dans les bureaux des conseils de quartiers, contre 64% de personnes gagnant plus de 60 000 dollars (qui représentent 30% de la population de la ville). On observe les mêmes décalages sur la durée d'occupation du logement puisque les personnes installées depuis moins de cinq ans représentent 46% des habitants mais 13% des membres de bureau alors que ceux n'ayant pas déménagé depuis plus de vingt ans ne représentent que 18% de la population mais composent 49% des membres des bureaux dans les conseils de quartier. De même, les blancs sont très largement surreprésentés et les Hispaniques très largement sous représentés, les Noirs plus minoritaires étant quant à eux légèrement surreprésentés (Musso et al., 2004).

Los Angeles	Moins de	De 20 000	De 40 000	De 60 000 à	Plus de
	20 000 \$	à 40 000 \$	à 60 000 \$	100 000 \$	100 000 \$

Ville	29%	25%	16%	17%	13%
Bureaux des conseils de quartier	8%	12%	16%	31%	33%

Source : Musso et al. 2004

Ces résultats ne sont pas propres aux Etats-Unis. Madoré (2004) observe la même chose en France lorsqu'il analyse les effets de la composition du quartier sur la participation à la vie associative. Ces fortes différences entre la composition de la population et les caractéristiques de la population s'exprimant dans les institutions se traduit dans les préoccupations défendues par les conseils de quartier. Alors que la population est surtout sensible aux problèmes d'éducation et d'emploi, les bureaux des conseils de quartier sont focalisés sur les questions de transport et d'environnement.

- Ciblage des intervention et permanence dans la durée

Manquant de fonds ou de capitaux propres, les efforts des CDC sont cependant condamnés à rester de petite échelle. Critiquant la première génération des CDC, Harry Edward Berndt (1977) condamnait le développement communautaire comme une stratégie vouée à l'échec car ancrée dans la longue tradition américaine prescrivant plutôt le développement endogène des communautés pauvres que cherchant à s'attaquer aux causes de la pauvreté par des solutions structurelles. Après coup, Berndt avait en partie tort, n'ayant pas anticipé la capacité des CDC à construire autant de logements à loyers modérés. Mais il n'avait pas tout faux dans son analyse sur la difficulté à faire naître localement des entreprises et de l'activité. Des arguments similaires ont été avancés par d'autres auteurs, y compris la célèbre critique de Nicholas Lemann publiée en 1994 dans le *New York Times Magazine*, qui disait qu'après trente ans d'efforts il n'y a toujours aucun élément permettant de dire que les communautés défavorisées peuvent être revitalisées.

L'histoire erratique du dispositif déjà évoquée suggère aussi que les actions locales et fédérales ont manqué à la fois de stabilité au cours du temps et de ciblage dans l'espace (Dommel and Rich, 1987, Rich 1993). Le programme d'investissement sur les quartiers (*Neighborhood Strategy Area*) devait assurer cette logique de ciblage, mais dans la plupart des villes concernées par cette stratégie les zones cibles étaient trop grandes pour être opérationnelles (Thomson, 2003). Au début des années 1980, le gouvernement fédéral a même du reculer sous les « pressions locales demandant des investissements distribués plus largement entre les quartiers » (Walker and Boxall, 1996).

La logique de stabilisation et structuration des systèmes de financement semble aujourd'hui pouvoir répondre à ces trois critiques en drainant plus d'argent, sur des projets de plus long terme et sur des zones ciblées. Toutefois, après quinze ans d'organisation et de mise en place, les premiers effets de ces dynamiques se font à peine sentir et il est trop tôt pour dire si elles suffiront à compenser les déséquilibres cités plus haut.

- développer les activités ou consolider l'organisation

Il n'en demeure pas moins que les CDC ont fait la preuve que, dans de très nombreuses communautés, elles sont les seules organisations à être réellement attachées à la participation et la prise en main de leur destin par les habitants. Pour Slessarev (1997, p82), « le gouvernement doit s'attacher à donner de nouveaux outils aux investisseurs à but lucratif ou non lucratif, ainsi qu'aux organisations communautaires intéressées par le développement d'entreprises dans les quartiers défavorisés ». Cette remarque va dans le sens des observations sur le rôle du lien entre les incitations fédérales et l'organisation locale pour expliquer le succès des programmes de logement.

Le développement économique étant plus complexe à mettre en place, cela suppose que les organisations soient plus structurées. Le choix entre structurer et agir semble pourtant très largement alternatif. Ainsi que le rapportent Chaskin et al. (2001, p87), les CDC créées grâce au travail d'organisation du CODP avaient à la fois des objectifs en terme de résultats matériels et en terme d'organisation. Toutefois, après trois ans d'expérience, aucune des sept CDC de la Nouvelle Orléans n'avait posé la première pierre d'un quelconque projet. Dans le comté de Palm Beach, seules deux CDCs produisaient déjà des logements, mais cela s'était fait au détriment de l'organisation et la croissance des agences. Il n'y a qu'à Little Rock que la CDC avait été à la fois capable de faire des progrès dans les deux directions. Dans ce dernier cas, il ne s'agissait d'ailleurs pas d'une création puisque l'équipe du CODP s'était engagée avec des organisations et des CDC déjà existantes et avait sélectionné les plus intéressants de tous les candidats. Plusieurs CDC avaient été rejetées au motif qu'elles avaient « de forts liens politiques avec les conseillers municipaux, chacune ayant par le passé reçu les subsides municipaux sans produire un impact visible sur la communauté » Chaskin et al. (2001, p82).

Cela témoigne à l'échelle des organisations de problèmes identiques à ceux rencontrés à l'échelle des communautés : il paraît difficile de mener de front un combat à la fois pour enracermer les initiatives communautaires et pour étendre leur champ d'action. Walker (2002) montre clairement cela. Le panorama des réseaux communautaires est très différent d'une ville à l'autre, certaines présentant peu de CDC mais très organisés et généralement focalisés sur quelques actions (Phoenix, Portland, Atlanta) tandis que d'autres présentent une 'industrie' des associations communautaires beaucoup plus vaste mais bien moins structurée (Los Angeles). Les villes du Nord-Est ont généralement des réseaux communautaires à la fois plus importants et plus structurés que le reste des Etats-Unis (New York, Philadelphie, Washington ou Cleveland). Mais entre 1990 et 1997, seule Philadelphie a réussi à améliorer à la fois le nombre et la capacité d'action de ses associations communautaires. La plupart des villes ont connu une hausse du nombre de leurs CDC mais ont butté sur une contrainte globale de financement.

Pourcentage de CDC invoquant les éléments cités comme l'une de leurs priorités pour améliorer leur organisation (1999)

	Pourcentage
Fonctions vitales	

Capacité à lever des fonds	45%
Administration et équipes	32%
Capacité d'action	
Investissements immobiliers	37%
Gestion d'actifs	24%
Gestion financière	20%
Organisation de la vie communautaire	
Organisation de la vie communautaire	24%
Développement économique	
Programmes centrés sur les entreprises	26%
Programmes centrés sur les salariés	13%
Liens avec d'autres organisations	
Partenariats dans le quartier	14%
Participation des habitants	14%
Partenariats hors du quartier	9%

Source : 1999 Urban Institute Survey of CDCs in 23 NCDI cities – 163 réponses

L'élargissement du spectre d'activité au delà du seul logement est nécessaire pour développer l'emploi local. la construction et la réhabilitation de logements ne se traduit en effet le plus souvent pas en emplois locaux pour les habitants de la communauté. Comme l'explique Slessarev (1997, p92), « la plupart des entreprises de BTP sont toujours contrôlées par les syndicats qui excluent les travailleurs issus des minorités, à l'exception de ceux étant passés par les filières de formation et d'apprentissage approuvées par ces mêmes syndicats ». Or les aides spécifiques permettant aux minorités des quartiers défavorisés d'accéder à ces programmes ont été supprimées depuis la fin des années 1980. De même, les matériaux de construction sont fabriqués et achetés en dehors de la communauté. Enfin, en l'absence de solution au problème des gangs et de la drogue qui minent ces communautés, les logements n'attireront pas dans ces quartiers les familles stables dont ils ont désespérément besoin pour permettre le retour de ces quartiers sur les différents marchés (du travail, du logement, des biens et services,...).

Ce dernier point souligne qu'au delà des problèmes d'organisation, la question de fond reste celle de l'ambition que peuvent s'autoriser les actions communautaires lorsque les problèmes impliquent l'ensemble d'une métropole.

4.b) L'ambition des communautés locales : nouveau Sisyphe ?

Même dans le cadre d'une ville très éclatée et inégale, l'auto-développement des quartiers n'est pas nécessairement en contradiction avec l'idée que la nation américaine se fait de l'intégration sociale et urbaine. La logique suivie par les CDC conforte même certains attendus de la société sur la nécessité pour chacun de faire un effort qui ne pourra qu'être

payant. Les CDC s'affirment ainsi de plus en plus comme des modes alternatifs de gestion de la politique de la ville et sont en voie de remplacer les programmes administratifs. Bien que les CDC aient peu agi durant les années 1990, elles ont posé les bases de leur développement. Au début des années 2000, un nombre croissant de villes disposaient de tous les éléments permettant le fonctionnement correct du secteur du développement local. Walker (2002) se conclut par un appel à ce que les CDC deviennent « des alternatives aux efforts de développement publics ou non-lucratif, sans toutefois les remplacer ». La structuration des organisations communautaires est en définitive le moyen de remettre les communautés défavorisées à peu près sur un pied d'égalité avec celles un peu plus favorisées économiquement.

Toutefois, La taille des interventions et l'échelle des moyens alloués sont trop petits lorsqu'on les compare à l'ampleur du changement recherché. Les circonstances sont le produit de décennies de désinvestissement public et privé, qui ont engendré une « pauvreté multigénérationnelle » (Chaskin et al., 2001, p174). A la fois les politiques officielles et les pratiques officieuses ont alimenté la ségrégation de la population par race et par classe, concentrant la pauvreté et diminuant les moyens et les opportunités alloués aux communautés pauvres. Chaskin et al. (2001, p175) concluent leur ouvrage sur les voies et moyens d'un meilleur fonctionnement des associations communautaires par un avertissement. « Il ne s'agit pas de dire que les efforts pour favoriser le développement d'activités communautaires sont déplacés ou que la mise en capacité des communautés n'est pas cruciale. Cela invite toutefois à considérer attentivement ce qui peut être réellement fait et cela donne idée du temps et des moyens nécessaires ».

Compte tenu de ces limites, les CDC s'avèrent surtout capables de transformations importantes dans les quartiers en transition, où existe une base de propriétaires et de classes moyennes mélangés avec des locataires pauvres ou modestes. Pour Slessarev (1997, p173), « l'absence totale de marché dans les communautés vraiment pauvres est un frein absolu au développement car cela signifie que tout nouveau développement perd de la valeur dès lors qu'il est achevé ». La structuration des communautés peut aider des communautés à offrir ce qu'elles peuvent offrir localement, à produire certains biens publics et à accroître l'influence des acteurs communautaires dans la vie publique. Mais les problèmes macro structurels fondamentaux ne sont pas susceptibles de réagir aux stratégies de changement micro locales.

Conclusion

1) La politique de la ville aux Etats-Unis

Des postulats généraux méritent d'être posés en préalable pour appréhender un système complexe qui s'apparente à deux balanciers dont les équilibres bougent souvent même s'ils trouvent leur source au même principe : ce qui est considéré comme bon pour l'individu. Mais cet individu n'est pas compris comme un individu en soi, isolé de tout contexte social, économique ou politique, bien au contraire. Il est considéré et traité comme appartenant à un système social de plus en plus complexe. Selon le contexte historique, les mouvements de bascule portent d'un côté ou d'un autre et l'amplitude même du pendule change. Ces deux balanciers concernent le type de fédéralisme et le type d'opportunités espérées.

Concernant le fédéralisme, Jefferson et Madison incarnent deux visions de la défense de la liberté individuelle contre la tyrannie des majorités locales (Madison et le recours à l'Etat fédéral) ou contre la tyrannie bureaucratique (Jefferson et l'appui sur la démocratie municipale). Ces deux conceptions entremêlées de la démocratie et de la république américaine ont un impact fondamental sur l'organisation des politiques urbaines. Au cours du dernier demi-siècle, le gouvernement fédéral s'est impliqué pour aider les plus pauvres en partie délaissés localement. Pour cela il a même pu passer outre les maires et gérer, depuis Washington, les relations avec les communautés de quartier. Mais l'état fédéral a aussi été amené à se retirer de la gestion de nombreux programmes, son attitude ayant été jugée trop invasive et inefficace voire liberticide.

Concernant la promotion sociale à laquelle aspirent les individus, et après les tâtonnements de la première phase de renouvellement urbain, les politiques urbaines affichent un double objectif de développement local et de mobilité, synthétisé dans l'idée qu'idéalement un habitant doit avoir la possibilité de choisir entre rester dans son quartier qui aurait été réhabilité ou déménager grâce à des aides dédiées. En Europe, 'ouvrir les quartiers' signifie plutôt faire tomber les frontières entre eux et la ville pour les inclure dans la vie urbaine. Aux Etats-Unis, 'ouvrir les quartiers' signifie plus d'offrir aux habitants la possibilité d'en sortir, les frontières étant ce qu'elles sont voire étant renforcées. Au cours du temps, certaines déclarations d'intention restent lettres mortes, d'autres étant sous dotées, cet équilibre a nécessairement oscillé entre les politiques cherchant à redresser les quartiers ou à aider les individus à en sortir (directement en les aidant à déménager, ou indirectement en les aidant à s'enrichir) a beaucoup bougé.

Au delà de la place des problèmes dans la liste des priorités gouvernementales et des différentes lectures qui sont faites des causes expliquant la situation des ghettos urbains (la paresse des pauvres ou la fatalité d'un système hyper ségrégatif), le point fixe de ce double balancier est l'objectif assigné à toute politique de la ville : permettre aux gens de s'en sortir, à la fois en leur offrant des opportunités (localement ou ailleurs dans le pays) et en leur permettant de les saisir (directement ou indirectement).

Si l'on considère maintenant les caractéristiques de ces politiques publiques, vue depuis cette rive de l'Atlantique, la politique de la ville américaine se caractérise par quatre éléments : son double accent à la fois sur le bâti et sur le développement économique, par le fait que les communautés locales ont peu à peu pris le relais d'un Etat défaillant, par la vision dynamique des problèmes individuels et urbains qui la traversent et par le caractère souple et polymorphe de l'intervention publique.

Dés le premier âge du renouvellement urbain, l'accent est mis à la fois sur le bâti et sur le développement économique. Ce programme spécifique, aussi critiquable soit-il dans les détails, ne dépareille pas de la vision qui parcourt toutes les présidences américaines. Les modalités d'intervention peuvent varier fortement (de la maîtrise d'œuvre à la simple incitation fiscale, de l'offre directe d'emplois publics aux aides indirectes pour les entreprises participant à des programmes de formation professionnelle) mais, sans doute en lien avec l'accent mis sur les 'opportunités' souligné plus haut, la politique de la ville américaine a très rarement été unijambiste.

L'implication forte du gouvernement fédéral dans l'organisation des services sociaux, amorcée au moment du New Deal et généralisée avec la Great Society a reflué dès la fin des années 1970 au profit d'un report de ces responsabilités sur le marché et sur les collectivités locales. Dans les deux cas, soit parce que le marché a quitté la plupart des quartiers les plus en difficulté, soit parce que les collectivités locales sont tiraillées par les contraintes politiques ou économiques nées de l'étalement urbain, les quartiers ont du palier au retrait direct (suppression ou réduction de certains services) ou indirect (gestion perpétuellement inefficace) de l'état local ou fédéral de ces quartiers. La politique volontariste de mobilisation des habitants initiée dans le programme d'action communautaire et refusée par le reste de la ville est ainsi revenue par la fenêtre mais sous un mode différent : les associations de développement communautaires sont aujourd'hui les seules à être véritablement restées sur le terrain et elles sont promues et tolérées comme telles.

L'idée qu'une politique urbaine doit offrir des opportunités a une traduction immédiate dans la formulation des problèmes et des solutions : ils sont pensés de manière dynamique. Un volet formation (initiale ou professionnelle) est quasi systématiquement présent dans les réponses aux problèmes d'emploi (parfois seul, mais c'est un autre problème). Certains organismes de placement participent même à la définition des stratégies de développement des entreprises locales, réfléchissant avec elles à la création de nouveaux besoins de main d'œuvre, dont la formation est ensuite co-financée. De même, la focalisation des analystes (même les 'radicaux') sur la valorisation foncière des quartiers peut paraître caricaturale mais témoigne de l'idée que les investissements dans ces quartiers ont la même vocation et suivent les mêmes logiques qu'ailleurs dans la ville : développer un potentiel de richesse sur lequel s'appuyer ensuite. Le discours sur les parcours résidentiels et l'enrichissement au sein des quartiers s'inscrit dans cette vision.

A la fois du fait de l'extrême complexité du mécano gouvernemental américain, de la taille du continent et d'une vision très fluctuante des relations entre l'Etat et le privé, l'intervention publique prend des formes extrêmement variées. L'évaluation des politiques étant très répandue, les politiques publiques sont assez régulièrement corrigées ou amendées. De plus, certaines n'ont que des portées expérimentales, n'ayant pas nécessairement vocation à être généralisées mais plutôt à être appliquées ailleurs en cas de succès. Car les politiques publiques sont très différenciées localement. Si les CDBG ont été peu à peu généralisées à la plupart du pays, les zones franches américaines sont très peu nombreuses et les moyens y sont plus concentrés que dans le cas de leurs homologues françaises. Enfin, du fait de la place prise par les associations communautaires, une partie non négligeable des fonds publics est réservée au soutien d'actions locales, souvent conditionnellement à la participation d'autres financeurs (à but lucratif ou non) garants de la viabilité du projet.

2) Les éléments de comparaison entre la France et les Etats-Unis

Il est avant tout nécessaire d'avoir à l'esprit que, de part et d'autre de l'atlantique, les politiques de la ville se pensent et se placent dans un cadre général différent. Cela tient au fait que des filets de sécurité existent en France et que les situations y sont moins extrêmes à l'échelle des quartiers (même si cela ne dit rien sur la misère individuelle). Cela tient aussi à la modularité et au pragmatisme des politiques menées aux Etats-Unis qui connaissent de nombreuses déclinaisons locales et évoluent dans le temps. Il reste qu'une fois intégrées les singularités institutionnelles des deux pays, de nombreuses similarités pratiques existent. Entre autres, les budgets et les types de politique menées en réponse aux problèmes identifiés comme spécifiquement urbains sont assez consensuels entre les deux rives de l'atlantique. Toujours d'un point de vue général, il y a des différences notables sur la logique d'intégration urbaine entre la France et les Etats-Unis, à la fois sur l'objectif et les ressorts de cette intégration (qui ne recoupent que très imparfaitement les logiques géographiques ou individuelles, les deux étant présentes en France comme aux Etats-Unis sous des angles différents). Il y a également des différences notables dans l'articulation locale des politiques et leur évaluation, les politiques menées aux Etats-Unis étant plus souvent à visée globale, s'appuyant moins sur l'Etat et plus sur une coopération locale entre les différents niveaux de gouvernement, le privé et la population.

Continuité urbaine ou espaces en concurrence ?

Un premier axe de différenciation porte sur la conception spatiale de la ville, les européens ayant plutôt des politiques cherchant à créer ou recréer de la continuité dans les trames urbaines alors que les américains n'ont aucun problème à poser les différents quartiers d'une ville en concurrence les uns avec les autres.

Cela pose la question des logiques d'intégration poursuivies. L'intégration au corps social est annoncée comme un objectif en France alors qu'à plusieurs reprises dans l'histoire récente américaine, le mot d'ordre des politiques a été 'le ghetto par le ghetto' prônant un auto-développement revendiqué dans le cadre d'un séparatisme urbain parfois subi mais parfois revendiqué y compris entre exclus (ie. les minorités pauvres, surtout les Noirs).

Cela souligne aussi une perception différente des dynamiques urbaines et des trajectoires individuelles ou des quartiers qui les animent.

L'idée centrale aux Etats-Unis est que la politique de la ville doit permettre de rendre accessible des 'opportunités' (emploi, entreprise, logement, transport, école) aux habitants, pour leur permettre idéalement d'avoir le choix entre rester et partir. L'idée du développement du quartier est beaucoup plus enracinée en France. L'idées de rétablir des parcours résidentiel dans les quartiers rénovés témoigne toutefois d'une sensibilisation à une approche plus dynamique de l'inscription d'un individu dans un quartier. Il convient de souligner que ces deux angles d'approche se traduisent le plus souvent par les mêmes types de politique et que la même schizophrénie les traverse (jusque dans les politiques de développement communautaire), ces politiques devant arbitrer entre améliorer l'état d'un quartier, mais en essayant d'en conserver les habitants les plus dynamiques, et aider les plus dynamiques à s'en sortir mais affaiblir plus encore le quartier.

Mais au delà de la place des choix individuels en lien avec le quartier dans les objectifs poursuivis, la conception dynamique de la ville aux Etats-Unis se traduit par des stratégies avouées de revalorisation foncière. Celle-ci est perçue comme une normalisation aux Etats-Unis et elle est recherchée car elle permet de mobiliser du capital dans les quartiers considérés. Les aspects négatifs de cette valorisation, à savoir la difficulté à stabiliser le quartier et les commerces existants sont également présents et soulignés aux Etats-Unis mais sont le plus souvent balayés (même dans la littérature radicale) par l'idée que la dynamique est un progrès. Les positions françaises sont beaucoup plus ancrées dans la stabilisation des quartiers, entre autre parce qu'elle permet aux pouvoirs publics d'intervenir à bas coût.

Hiérarchie ou réseaux participatifs (bottom up/top down)

Un second axe concerne la structure organisationnelle du pouvoir. Etat et associations sont présents dans les deux cas mais leurs modalités ont récemment divergé. Si les interventions sont encadrées par des critères statistiques et des politiques nationales, les équilibres se font de manière différente avec une insistance plus grande sur la structuration des initiatives de la communauté locale aux Etats-Unis (condition assez souvent *sine qua non* d'une participation publique) et une plus grande recherche en France des modalités d'application locale d'un type de politique publique (via des financements et des agents). Cela amène à se pencher sur les acteurs des projets, sur la question de leur maîtrise technique ou stratégique et sur les problématiques traitées

En France, l'Etat plus ou moins décentralisé parfois en collaboration le maire définit et valide les projets de renouvellement urbain. Les associations n'ont le plus souvent qu'un rôle consultatif mineur. Aux Etats-Unis, le maire est généralement le délégué (avec l'Etat local) des fonds fédéraux et bénéficie également de marges de manœuvres sur les subventions perçues de l'état local. Il dispose en outre d'un grand pouvoir de négociation avec les niveaux de gouvernement supérieurs et d'importantes largesses d'interprétation.

De manière générale, le pouvoir de définition est plus au niveau de l'Etat en France et du maire aux Etats Unis, même si le pouvoir est toujours plus dilué que cela : les différents services techniques ne poursuivent pas toujours les mêmes logiques en France, les services municipaux voire les associations peuvent avoir un rôle déterminant, et aux Etats-Unis, les jeux de pouvoir entre institutions, associations et différents niveau de gouvernement n'ont jamais un résultat prédéterminé.

En dehors des politiques d'intervention, le rôle de l'Etat est différent. La France est caractérisée par l'importance des services publics dans les quartiers défavorisés. Même s'ils ne fonctionnent pas aussi bien que dans les autres lieux de la ville, ils deviennent de fait des interlocuteurs et des leviers d'action privilégiés de l'acteur public dans ces territoires. Aux Etats-Unis, le rôle particulièrement faible de l'Etat social laisse aux associations non lucratives une plus large place. Le plus souvent, elles ne sont pas seulement des associations caritatives, mais de vrais organisateurs, qui prennent en charge le développement immobilier mais aussi les services sociaux et de plus en plus souvent le développement économique.

En France, la question de la direction stratégique des projets ne se pose pas véritablement en dehors de la concordance entre les différents programmes ministériels. Aux Etats-Unis, le morcellement particulièrement prononcé des institutions intervenant dans les quartiers, combiné au fait que la plupart des projets sont menés en partenariat public-privé selon des modalités extrêmement diverses complexifie le pilotage des différentes opérations. La plupart se retrouvent à un moment ou un autre en concurrence sur un bout de territoire ou un morceau de compétence, sans véritable arbitre.

Cela a une incidence indirecte sur la nécessité et la pratique de l'évaluation. La multiplicité des projets rend nécessaire une certaine évaluation d'ensemble aux Etats-Unis. Le contexte est également beaucoup plus favorable aux expérimentations ou aux politiques très sélectives réservées à quelques rares sites sur l'ensemble du continent. Alors que le caractère assez unifié du cadre français pourrait faciliter une telle évaluation, aucune politique n'est systématiquement évaluée. Les expérimentations sont également très rares et se généralisent très vite à plusieurs dizaines de sites.

Urbain-social/économique

Le troisième axe de différenciation est le contenu des politiques, qui se basent plus sur le développement économique aux Etats-Unis tout en n'ignorant pas les conditions de logement.

L'aspect sectoriel ou global des politiques menées est également différent en de nombreux points.

Les politiques sectorielles existent aux Etats-Unis, en particulier celles favorisant l'accès ou la réhabilitation des logements, mais l'accent mis sur le développement communautaire favorise les politiques globales, même si celles-ci sont le résultat d'une multitude d'actions parfois peu concertées. Sauf exceptions, comme dans l'exemple d'East St Louis (qui serait, en langage français, une opération conjointe de la préfecture, l'ANRU, les DRE, DRIRE et DIREN et avec un soutien de la DIV et la DATAR...) la coordination peut alors être faite au niveau local (par la mairie ou par des organisation d'organisation, qui cherchent à mettre en musique les différents programmes et les différentes agences locales, publiques ou privées. La diversité d'acteurs est aussi grande en France, mais le niveau de coordination est différent dans la mesure où il s'agit le plus souvent de permettre une forme d'interopérabilité entre différentes politiques ministérielles. Les initiatives locales se pensent dans un cadre général très balisé.

La présence générale des services publics contribue aussi au fait que certaines politiques globales prises en charge par des associations aux Etats-Unis ne soient pas assurées en France puisqu'elles relèvent du droit commun. Un corollaire de cette question est toutefois les modalités d'intégration de l'individu à un groupe. La solidarité locale passant par des réseaux communautaires ou religieux aux Etats-Unis (les églises, en particulier, ont un rôle fondamental) alors qu'elle est du ressort de la Nation en France.

Il faut toutefois veiller à ne pas faire l'amalgame entre la nature sectorielle ou globale des politiques et les logiques 'intégratrices' ou 'développementalistes' (pour ne pas dire séparatistes). Des politiques sectorielles peuvent être auto-centrées ou chercher l'insertion dans l'économie de la ville de même que des politiques globales pourront être privilégiées lorsqu'il s'agit de penser l'auto-développement d'un quartier mais ne sont pas nécessaires et surtout ne sont pas incompatibles avec la recherche d'une intégration du quartier à la trame économique, sociale et urbaine de la ville qui l'entourne.

Enfin, la place de l'économie dans la ville est sensiblement différente. Si l'entrée logement est centrale, l'économie beaucoup plus présente dans les politiques américaines. Le développement économique englobe de plus très souvent un champ très large de mesures, y compris l'équipement informatique des écoles, la formation professionnelle, etc. En France, ces politiques sont moins systématiques (à la fois dans le temps et dans l'espace) et lorsque l'emploi est évoqué il s'agit souvent d'une approche centrée sur les emplois locaux alors que l'accès à l'emploi sous toutes ses formes (formation et déplacements) est privilégiée aux Etats-Unis.

Cela renvoie à la question de l'insertion de l'économie locale à l'économie de la ville : les Etats-Unis présentent une politique économique mettant plus l'accent sur le développement d'initiative locale alors que les transferts d'établissements apparaissent comme une amorce de solution en France, où la normalisation du quartier est recherchée.

3) Que retenir dans une perspective française ?

D'un point de vue français, six enseignements sont à retenir de cette analyse des politiques publiques américaines. Il ne s'agit bien évidemment pas de mettre la politique américaine au dessus ou la situation objective des ghettos en dessous de leurs homologues hexagonaux. L'ensemble de ce travail a essayé d'éviter ces comparaisons trop hâtives pour être véritablement opératoires. Il s'agit de réfléchir à ce qui, de l'expérience américaine, mériterait sans doute d'être plus décliné localement ou de ce qui au contraire apparaît comme un problème de fond que rencontrent les politiques américaines et qu'il s'agirait d'éviter.

Il y a d'abord des enseignements relatifs à la structure du gouvernement des villes et des politiques au sens large.

- Si elle ne fait pas tout, une politique sociale efficace est un filet fondamental contre l'éclatement urbain.
- De même, l'instauration de gouvernements métropolitains est un pare-feu utile au fonctionnement institutionnel lorsque la périurbanisation se double de spécialisation économique, sociale ou ethnique des territoires

Il y a ensuite des enseignements ayant plus trait à la conception de l'action sur la ville

- D'une part, une vision dynamique de la ville est salutaire à la fois pour les individus et les quartiers,
- D'autre part la démocratie participative exercée dans un cadre propice est une source d'enrichissement économique, social et politique fondamental au niveau local

Il y a enfin des enseignements relatifs aux politiques publiques.

- La capacité à évaluer régulièrement les programmes et à initier des expérimentations offre un recul utile sur les différentes politiques menées et permet de les corriger ponctuellement en dynamique, même si cela n'interdit jamais les positions idéologiques.
- Enfin, il paraît enfin utile de mettre un accent égal sur les initiatives économiques et sur les actions sur la qualité du bâti.

Anexe encadré : Exemple des EZ/EC

a- Présentation des RC/EZ/EC : mécanismes et financements

Lorsqu'en 1993 le président Clinton a présenté au Congrès sa loi sur les zones franches, plus précisément sur la 'loi pour aider les zones à se reprendre en main et sur les communautés d'entreprises' (*Empowerment Zones and Enterprise communities Act*), il l'a formulé comme une nouvelle solution au désinvestissement dont souffrent les communautés défavorisées. Il s'agit en fait de la version Démocrate des zones franches défendues par les conservateurs dans les années 1980 mais généralisée et adaptée au niveau fédéral. La loi était bloquée par le Congrès dans les années 1980, mais de nombreux états avaient pris les devants dès le début des années 1990. Sous une forme ou sous une autre, 37 états avaient ainsi voté des lois instituant des zones franches. trop souvent, les critères étaient tellement généraux que, dans chaque Etat, de grandes régions étaient éligibles. Le programme fédéral alloue quant à lui des blocs de subventions aux villes ou comtés candidats sur la base d'un dossier présentant une zone, des objectifs, des partenaires locaux, des critères de suivi et d'évaluation sur l'amélioration de la situation de la communauté

A la différence de la plupart des subventions fédérales, le programme de zones franches (EZ/EC) ne passe pas par une fiche de candidature standard. Dans le cas de ce programme, la pierre angulaire de la candidature est un plan stratégique élaboré localement. A l'origine, ce plan devait émerger de la base locale via un processus participatif. Pour aider les candidats potentiels, le ministère avait élaboré un guide sur la planification stratégique à destination des communautés et avait organisé une série de groupe de travail régionaux. Les candidats devaient faire la preuve que leur processus d'élaboration avait bien impliqué une large population. De plus, le dossier de candidature devait préciser comment ces personnes allaient également participer à la mise en oeuvre de ces plans stratégiques.

Bien que les zones franches aient des objectifs très variés (le programme fédéral invite fortement les communautés à s'attaquer à l'intrication des problèmes humains, économiques et communautaires d'une manière intégrée) les quatre principes clefs qui doivent ressortir de chaque dossier bénéficiant d'une subvention sont : les opportunités économiques, le développement durable de la communauté, des partenariats locaux et une vision stratégique du changement. Herbert et al. (2001) notent par ailleurs que, à la différence de la plupart des programmes fédéraux administrés par une seule direction, les zones franches impliquent directement trois ministères. « Cela a créé une opportunité sans précédent de coordination entre ces directions ».

Ces subventions peuvent être distribuées via des exemptions de taxe sur les salaires, exemptions d'impôt sur les revenus, de subventions pour les initiatives favorables au développement économique (en relation avec les prêts de type section 108), ou s'assortir d'un statut prioritaire dans les autres programmes fédéraux. L'ampleur des bourses et le panachage des exemptions varie selon le statut des zones. Parmi les EC ouvertes en 1994, soixante ont reçu un engagement de 3 millions de dollars, quatre des engagements de 22 millions accompagnés de 3 millions d'aides spécifiques. Les six EZ initiales (Atlanta, Baltimore, Chicago, Detroit, NY et Philadelphie) ont quant à elles reçu 100 millions de dollars pour les dix ans du programme et les deux EZ supplémentaires ont reçu respectivement 125 million de dollars pour Los Angeles 87 millions plus 3 millions d'aides spécifiques pour Cleveland (Herbert et al, 2001).

Les subventions sont ensuite gérées au niveau local par un conseil défini pour l'occasion. Il détermine les bénéficiaires des bourses et la durée d'obtention. A la différence des versions précédentes des zones franches, la loi a donc prévu de réserver un fort rôle de planification pour les organisations communautaires travaillant dans les quartiers souhaitant candidater. Cette insistance sur une planification faite par la base est un élément fondamental de la vision d'un 'gouvernement réinventé' vanté par le vice-président Al Gore.

Lancé en 1994 le programme a été revu en 1999 puis en 2000. A ces occasions, certaines zones peuvent naître, d'autres disparaître ou changer de statut.

Round 1 1994 – 9 EZ (dont 6 urbaines) qui reçoivent 100M\$ (40M\$ pour les rurales) plus deux ajoutées après par le Président, LA (qui recevra au total 450M\$) et Cleveland (177M\$) le tout pour dix ans répartis en 'Social Service Block Grant' et 'Tax Break for zone businesses'.

Round 1 1994 – 65 EC urbaines

Round 2 1999 – 20 nouvelles EZ (dont 15 urbaines) qui reçoivent environ 25M\$ pour 1999-2004

Round 2 1999 – Entreprise communities (20 rurales 250 000\$ par an de 1999 à 2001)

Round 3 2000 – (Community Renewal Tax Relief Act inscrit en provisions au budget en 2001) 8 nouvelles EZ urbaines (en plus des 6 existantes moins Atlanta, devenue RC entre-temps) et 2 rurales pour la période 2002-fin 2009

Round 3 2000 – 40 Renewal Communities (28 urbaines, 12 rurales)

b- utilisation des fonds et résultats sur l'emploi et l'activité locale

Fonds mobilisés

Les financements sont pour la plupart montés en partenariat entre les associations, le gouvernement, les collectivités locales et des fondations ou banques. Cela permet un véritable effet de levier à la politique publique. L'utilisation conditionnelle des fonds versés dans le cadre de ce programme offre ainsi une véritable capacité d'entraînement au fonds publics. Rapporté au total des fonds mobilisés pour chacune des actions, l'effet de levier final varie entre un pour deux (structuration de la communauté) et un pour trente (Amélioration des équipements).

Plans en cours	HHS Funds \$	Total \$
Dépenses pour accéder à des Prêts	84 millions	1 900 millions
Assistance financière aux entreprises	56 millions	737 millions
Amélioration de la qualité de la main d'œuvre	51 millions	170 millions
Dépenses pour des améliorations sociales	71 millions	546 millions
Sécurité publique	17 millions	310 millions
Améliorations des équipements	13 millions	423 millions
Dépenses pour le logement	68 millions	801 millions
Structuration de la communauté	22 millions	42 millions

Source : Herbert et al., 2001

L'engagement total atteint 3,2 milliards de dollars dans les 6 EZ \$ et 9 milliards de dollars dans les autres zones, pour des projets qui s'élèvent en moyenne à 7,5 millions de dollars dans les EZ et à 4,5 millions de dollars dans les autres zones.

Les relais locaux ou le comité de gestion

Si certains ont été aidés par le gouvernement fédéral pour monter leur dossier (comme par exemple East Saint Louis), les sites étudiés par Herbert et al (2001) se sont beaucoup appuyés sur les associations à but non lucratif pour mettre en oeuvre leur programme de développement communautaire durable, et plus largement qu'elles ne l'ont fait pour leurs activités de développement économique. Les comités qu'ils étudient sont composés à 33% d'habitants, à 17% de représentants des associations locales, à 17% d'officiels non élus, à 13% de responsables d'entreprises locales, à 8% de représentants d'entreprises extérieures, à 3% d'élus et à 9% d'autres personnes.

Trois facteurs ont contribué à réduire l'influence des habitants en cours de réalisation des programmes :

- La plupart des zones se sont vu attribuer un statut d'EC et non d'EZ et ont donc eu moins d'argent qu'espéré ; elles n'ont donc pas pu mener toutes les actions prévues
- La désignation de la zone a amené de nouveaux participants puissants qui n'avaient pas pris part aux discussions préalables
- Le passage de l'orientation stratégique aux phases opérationnelles réduit les opportunités d'engagement pour les habitants qui le souhaitent

Au final, les habitants sont influents dans un tiers des sites, ils sont actifs sans être influents dans un tiers des sites et sont présents sans être actifs ni impliqués dans un dernier tiers

Dans le cas de Baltimore tous les fonds ont transité par l'organisation intercommunautaire locale (HEBCAC), comme l'ont fait les négociations avec les aménageurs, la ville et les institutions puissantes telles que le centre médical Johns Hopkins.

A Chicago, qui était l'une des six villes à être sélectionnée pour recevoir une zone franche, le HUD a retenu trois zones distinctes, deux majoritairement noires et une majoritairement mexicaine. Dès que la ville a appris sa nomination, ainsi que le rapporte l'un des responsables du programme, « toutes les vieilles associations sont sorties du bois ». Une fois de plus, le conflit autour du contrôle des dollars fédéraux dédiés aux quartiers défavorisés avait refait surface. Il a fallu un an au maire, Daley, pour composer son conseil d'administration. Il comptait 39 membres, vingt issus des groupes communautaires, neuf du monde des affaires et dix de gouvernements locaux. Les groupes communautaires avaient donc la majorité. Et pourtant, le maintien d'une activité communautaire importante dans le programme reste un combat quotidien, rendu plus difficile par l'absence de financements qui pourraient permettre de sécuriser les associations à moyen terme et leur permettre de s'investir plus profondément. Au début du mois de mars 1996, la ville a proclamé le nom des associations ayant remporté les premières subventions, pour un montant total de 8 millions de dollars. Selon Slessarev (1997), la liste était assez peu innovante : peu d'associations étaient centrées sur le développement économique ou cherchaient à créer des emplois. Quelques activistes locaux ont protesté contre le fait que les associations sélectionnées étaient toutes des organisations installées, déjà bien financées, ... en fait, celles qui avaient soit l'habitude des appels d'offres ou qui avaient pu payer des professionnels pour y répondre. En même temps, comme la plupart des bourses étaient alloués sur une base annuelle, il paraissait délicat de favoriser l'éparpillement des fonds dans une myriade de petits programmes. Au final, le député Bobby Rush dont la circonscription inclut la zone franche du SouthSide se plaint du fait qu'entre le contrôle des fonds par l'hôtel de ville et les guerres entre les différentes associations pour l'attribution de chaque bourse, la zone franche de Chicago va vraisemblablement faire « bien moins que ce qu'elle pourrait ».

Les effets sur l'emploi

Entre 1995 et 2000, l'emploi total a cru dans cinq des six zones franches. De plus, la tendance observée par Herbert et al (2001) était meilleure qu'elle ne l'avait été dans les cinq années précédentes la mise en place du dispositif. Le nombre d'entreprises de la zone possédées par des résidents a crû de plus de 150% en moyenne dans les six zones. Toutefois, la période 1995-2000 a été marquée par un sursaut économique général aux Etats-Unis et en particulier dans les grandes villes, ce qui rend difficile d'évaluer la part que ce redémarrage de l'emploi doit à l'initiative des zones franches en particulier. Si l'on compare le taux de croissance dans les 6 EZ étudiées par Herbert et al. (2001) à celui de zones témoins, la croissance a été de 16% entre 1995 et 2000 dans les EZ contre 7% dans les zones témoins. Et le différentiel de croissance entre la première et la seconde moitié des années 1990 était de 25% dans les EZ, de 14% dans les zones voisines des EZ et de 20% dans les zones témoins.

La majeure partie de la croissance de l'emploi des habitants dans les zones a profité au secteur des services (40% en 2000 comparé à 30% en 1997). De plus, la proportion d'emplois dans ces services occupés par des résidents a augmenté de 29% en 1997-1998 à 36% en 2000. 70% des établissements installés dans les zones franches comptaient moins de 10 employés et l'emploi des résidents était plutôt concentré dans ces petits établissements, même si la plupart des fonds ont été réclamés par des entreprises de plus de 250 salariés. Dans ce paysage, on notera un élément particulièrement important : l'apparition de franchises dans les EZ/EC. Burger King, McDonalds et 7eleven entre autres qui trouvent à la fois une base de clientèle, des espaces peu cher à exploiter et parviennent parfois à limiter le coût d'exploitation lié à la sécurité en apparaissant comme des employeurs locaux.

Cela se retrouve dans les points positifs relevés par les entrepreneurs à propos de ces zones : 28% mentionnent la facilité d'accès des consommateurs et des fournisseurs, 13% la facilité d'accès pour les travailleurs et 11% bon accès aux transports publics. Dans les points négatifs, de manière peu surprenante, 38% pointent la délinquance et la sécurité et 13% l'apparence du quartier.

De ce point de vue, la politique de zones franches n'a pas eu d'effet significatif : en 2000, 55% des entrepreneurs des six EZ considéraient leur zone comme 'très bonne' ou 'plutôt bonne' pour faire des affaires, soit sensiblement la proportion qu'en 1997 (54%)...

D'ailleurs, le dispositif n'a pas été très popularisé. Comme le notent Herbert et al (2001), seule une petite proportion des entreprises qui étaient au courant des mesures incitatives en ont profité, parfois parce qu'elles pensaient ne pas être éligibles d'autres fois parce qu'elles ne l'étaient effectivement pas. Il n'en demeure pas moins que selon un sondage datant de 2000, 45% des entreprises qui ont utilisé les exemptions de taxes et 55% de celles qui ont bénéficié des remises de taxes salariales indiquaient qu'elles étaient 'très importantes' ou 'plutôt importantes' pour leurs décisions d'embauche. De même, 40% des entreprises qui ont utilisé la 'Section 179' (permettant des exemptions fiscales sur les provisions) ont déclaré que cette remise était importante dans leur décision d'investir. Si l'on met les chiffres cités en regard de la relativement faible utilisation des systèmes d'exemptions, ces données sont cohérentes avec le fait que les incitations fiscales n'ont eu qu'un effet modéré sur les choix des entreprises dans ces zones. Bien que les entreprises témoignent d'un certain intérêt pour les abattements de taxe sur la propriété, sur les ventes ou encore les exonération d'impôts sur les investissements, elles sont en effet très peu à utiliser les exonérations d'impôts sur les nouvelles embauches.

Une enquête sur 150 entreprises réalisée par Deloitte et Touche a d'ailleurs montré que les incitations fiscales arrivaient en quatorzième position sur une liste de dix-sept facteurs intervenant dans le choix de localisation d'une entreprise. Les entreprises sont avant tout préoccupées par les coûts immobiliers, la qualité de la main d'œuvre et la qualité des transports. Même les charges (communications, chauffage, etc.), l'image de la communauté et la qualité de la vie arrivent avant les incitations fiscales. L'inefficacité des subventions

directes aux entreprises a été noté par Michael Porter dès 1995. Selon lui, les communautés des centre-villes disposent de réels avantages comparatifs qui pourraient permettre le développement de certains types d'activités, en dépit des coûts très élevés liés au réaménagement des sites et à la sécurité. Un investissement public est certes nécessaire, mais pour viabiliser et préparer les sites, pour assurer la sécurité dans la rue, pour garantir un environnement propre et sain, ou pour toute autre intervention susceptible d'améliorer le climat des affaires. L'installation récente de magasins franchisés dans les centres réhabilités semblerait lui donner raison.

Les effets d'entraînement sur la communauté

La 'consigne' fédérale concernant la participation des habitants et la nécessité de partenariats locaux a eu l'effet escompté dans plusieurs sites : des associations à but non lucratif locales (à la fois ancrées dans la communauté ou relevant de groupes opérants à l'échelle de la métropole), des agences gouvernementales et des entreprises privées ont monté de nombreux accords pour réaliser des activités facilitant la transformation de la zone. L'engagement sur dix ans inscrit dans la loi a également favorisé l'émergence de projets de long terme, dont la capacité d'entraînement local est plus importante.

Il y a toutefois eu une très grande diversité dans l'interprétation locale du 'développement durable de la communauté'. En général, la plupart des sites l'ont interprété comme synonyme d'efforts d'amélioration pluriels centrés sur la communauté. Sous le label de développement durable de la communauté, les sites ont ainsi entrepris un vaste spectre d'actions, y compris le développement de services sociaux ou d'éducation, des efforts pour améliorer la sécurité, des projets d'amélioration de l'environnement physique, des projets de logement et de la mise en capacité communautaire.

L'exemple des écoles de la communauté est symptomatique de l'ampleur et la nature des effets d'entraînement. Les écoles situées dans les zones franches représentent 0,6% des écoles publiques américaines et accueillent 0,9% des élèves (Chaplin, 2001). On pouvait attendre une relation entre les zones franches et les programmes E-Rate puisque l'appartenance à une zone franche permet de développer les ressources communautaires nécessaires pour monter des stratégies efficaces pour développer le niveau technologique local et incidemment pour candidater au programme E-Rate. (En effet), le principal objectif des zones franches est d'améliorer le climat des affaires dans une zone. Cela peut avoir un effet indirect sur la candidature au programme E-Rate si cela améliore la sensibilité locale aux enjeux technologiques.

Le dispositif de zone franche offre accès à des crédits à taux préférentiels pour acheter certains équipements et les fonds E-Rate bénéficient d'un statut spécial tel qu'ils peuvent abonder les fonds fédéraux dans les programmes qui nécessitent de coupler les fonds fédéraux à des fonds non fédéraux. E-Rate permet aussi aux écoles d'acheter des outils technologiques à prix réduits.

Le dispositif de zones franches peut aussi avoir un effet plus direct sur le taux de candidatures au programme E-Rate simplement parce que le programme sera plus connu et que les divers intervenants dans la zone franche pourront aider les écoles et districts candidats à préparer leur dossier.

Enfin, l'administration peut également jouer un rôle dans la participation accrue des écoles de zones franches au programme E-Rate. En Avril 1996, elle a lancé CyberEd, une initiative éducative nationale née de la coalition d'associations à but non lucratif, d'entreprises et de fondations privées pour fournir des ordinateurs, des connections des formations et des accès internet à plus de 400 écoles dans chacune des 15 zones franches désignées dans les Etats-Unis. Au même moment, Clinton a rendu un décret présidentiel (*Executive order 12999*) attribuant des milliers d'ordinateurs des surplus fédéraux aux écoles des zones franches.

Au final, les écoles des zones franches ont plus candidaté aux programmes E-Rate que dans les autres communautés (92% contre 77%), et le résultat reste vrai en contrôlant par la pauvreté et la localisation des quartiers (Chaplin, 2001).

Bibliographie

- Abt Associates, L. Fosburg, S. Popkin et G Locke, 1996, *An Historical and Baseline Assessment of HOPE VI*, HUD.
- Alesina A. et E. Glaeser, 2006, *Combattre les inégalités et la pauvreté ; les Etats-Unis face à l'Europe*, Flammarion, Paris.
- Anyon J., 1997, *Ghetto Schooling*, Teachers College Press.
- Apgar W. et A. Calder, 2005, 'The dual mortgage market : the persistence of discrimination in mortgage lending', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Bagnasco A. et P. LeGalès (dir.), 1997, *Villes en Europe*, La découverte, Paris.
- Berndt H., 1977, *New Rulers in the Ghetto: The Community Development Corporation and Urban Poverty*, Greenwood Press.
- Bielick S. et C. Chapman, 2003, *Trends in the use of school choice, 1993-1999*, Statistical analysis report 2003-031, National Center for Education Statistics, US Department of Education.
- Bingham R. et J. Blair, 1984, 'Urban Economic Development', *Urban Affairs Annual Review* 27, Sage Publications, Beverly Hills,
- Body Gendrot S., 1998, *Les villes américaines : les politiques urbaines*, Hachette, Paris.
- Bollens J. et H. Schmandt, 1970, *The metropolis: its people, politics and economic life*, Harper and Rowe, New York.
- Briggs X. de Souza, 2005, 'More Pluribus, less Unum? The changing Geography of Race and opportunity', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC
- Buron L., 2004, *An improved living environment? Neighborhood outcomes for HOPE VI Relocates*, A Roof over their head policy brief 3, Urban Institute, Washington DC.
- Buron L. et al., 2002, *The HOPE VI Resident tracking study: a snapshot of the current living situation of original residents from eight sites*, Urban Institute, Washington DC
- Cashin S., 2004, *The failure of integration : How race and class are undermining the American dream*, Public Affairs, New York.
- Charles C., 2005, 'Can we live together ? Racial preferences and neighbourhood outcomes', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Chaplin D., 2001, *Empowerment zones and e-rate application rates*, The Urban Institute, Washington DC.
- Chaskin R, P Brown, S. Venkatesh et A. Vidal, 2001, *Building community capacity*, Aldine de Gruyter, New York.
- Clotfelter C., 2004, *After Brown: The ruse and retreat of School desegregation*, Princeton University Press.

Cox K., A. Mair, 1988, 'Locality and Community in the Politics of Local Economic Development', *Annals of the American Association of Geographers*, Vol. 78, n°2, 307-325

Cuttler D., E. Glaeser, et J. Vigdor, 1999, 'the rise and decline of the American ghetto', *Journal of Political Economy*, 107, 455-506.

Davis M., 1992, *City of Quartz: excavating the future in Los Angeles*, Random House, New York.

Dawson M., 1994, *Behind the Mule: Race and Class in African-American Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Cuciti, 1990, 'A Nonurban Policy: Recent Public Policy Shifts Affecting Cities', in M. Kaplan et F. James. Durham (eds.), *The Future of National Urban Policy*, Duke University Press.

Diamond M., 1974, 'The effect of federalism', in D. Elazar (ed.), *The Federal Policy*, Transaction, New Brunswick.

Dommel P. et M. Rich, 1987, 'The Rich Get Richer: The Attenuation of Targeting Effects of the Community Development Block Grant Program', *Urban Affairs Quarterly*, 22, 4, 552-579

Donzelot J., 2003, *Faire Société, La politique de la ville en France et aux Etats-Unis*, Seuil, Paris.

Donzelot J., 2004, 'La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification', *Esprit*, 303, 14-39.

Elazar D., 1984, *American Federalism: A View from the States*, Harper and Row, New York.

Ellen I.G., 1999, 'Spatial Stratification within US Metropolitan Areas', in A. Altschuler et al. (eds.), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, National Academy Press, Washington DC, pp192-212.

Ellen I.G., 2000, *Sharing America's Neighborhoods : Prospects for stable racial integration*, Harvard University Press.

Ellen I.G., T. Mijanovich et K-N Dillman, 2001, 'Neighborhood effects on health: exploring the links and assessing the evidence', *Journal of Urban Affairs*, 23-3, 391-408.

Euchner et McGovern, 2003

Farley R., 1996, *The new American reality: How we got there, where we are going*, Russell Sage, New York.

Fiss O., 2000, 'What should be done for those left behind?', *Boston Review*, 25, 4-9.

Fitoussi JP, L. Eloi et J. Maurice, 2004, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La documentation française.

Frankenberg E. et C. Lee, 2003, 'Charter school and race: a lost opportunity for integrated education', Civil Right Projects, Harvard University.

Frankenberg, Lee et Orfield, 2003

Frieden B. et M. Kaplan, 1975, *The politics of neglect*, MIT Press, Cambridge.

Friedrichs J., G. Galster, et S. Musterd, 2003, 'Neighborhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context', *Housing Studies*, 18, 797-806.

Frug J., 1996, 'The Geography of Community', *Stanford Law Review*, Vol. 48, n°5, 1047-1108

Fujita M. et J. Thisse, 2002, *Economics of Agglomeration*, Cambridge University Press.

Galster G., C. Walker, C. Hayes, P. Boxall et J. Johnson, 2004, *Measuring the impact of CDBG Spending on Urban Neighborhoods*, CNR Paper 27.

Galster G., D. Levy, N. Sawyer, K. Tenkin et C. Walker, 2005, *The impact of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods*, The Urban Institute, Washington DC.

Gelfand M., 1975, *A Nation of Cities*, Oxford University Press, New York

Gerard-Varet L-A et M. Mougeot, 2001, *Aménagement du territoire*, La documentation française

Gilbert N. et H. Specht, 1977, *Dynamics of Community Planning*, Ballinger, Cambridge MA.

Gilens M., 1999, *Why American hate welfare: Race, media and the politics of antipoverty Policy*, University of Chicago Press, Chicago.

Glaeser E. et B. Sacerdote, 2000, 'The Social Consequences of Housing', *Journal of Housing Economics*, 2000, 9, 1-23.

Glaeser E., et J. Vigdor, 2003, 'Racial Segregation, promising news' in B Katz et R. Lang (eds.), *Redefining Urban and suburban America. Evidence from Census 2000*, Brookings, vol 1, 211-234.

Goering J., 2005, 'Expanding housing choice and integrating neighbourhoods: the MTO experiment', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Gottschalk P. et E. Spolaore, 2002, 'On the evaluation of economic mobility', *Review of Economic Studies*, 69, 191-208.

Green N., 1999, 'Le Melting-Pot: Made in America, Produced in France', *The Journal of American History*, Vol. 86, n°3, 1188-1208

Gregory D., 1978, *Ideology Science and Human Geography*, Hutchinson

Hays R.A, 1985, *The federal government and urban housing*, SUNY Press, New York.

Henig J., 1985, *Public Policy and federalism: issues in state and local politics*, St Martin's Press, New York.

Herbert S., A. Vidal, G. Mills, F. James, D. Gruenstein, 2001, *Interim assessment of the Empowerment zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: a Progress Report*, US Department of Housing and Urban Development, Washington DC.

Hirsch A, 1983, *Making the second ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960*, Cambridge University Press.

Hochschild J., 2003, 'Creating options', in J Cohen, J. Decker et J. Rogers, (eds.) *A Way Out: America's ghetto and the legacy of racism*, Princeton University Press, 68-73.

Hohlin M. et al., 2003, *Interim Assessment of the HOPE VI Program: Cross-site report*, US Department of Housing and Urban Development.

Howitt A., 1984, *Managing federalism: studies in intergovernmental relations*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC.

Ihlandfeldt K., 1999, 'The Geography of Economic and social opportunity in metropolitan America', in A. Altschuler et al. (eds.), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, National Academy Press, Washington DC, pp213-252.

- Jackson K., 1985, *Crabgrass Frontier: The suburbanization of the United States*, Oxford University Press.
- Jencks C. et S. Mayer, 1990, 'The social consequences of growing in a poor neighborhood', in L Lynn et M McGeary (eds.), *Inner-city poverty in the United States*, National Academy Press, Washington DC.
- Johnston R., 1984, 'Human Geography As a Generalized Social Science: Trans-Atlantic Contrasts in Local Governments', *The Geographical Journal*, Vol. 150, n°3, 335-341
- Judd D., 1988, *The politics of American cities*, Scott, Foresman, Glenview, IL.
- Kain J., 1968, 'Housing desegregation, negro employment and metropolitan decentralization', *Quarterly Journal of Economics*, 32, 2, 175-197.
- Kasarda, 1993, 'Cities as Places Where People Live and Work: Urban Change and Neighborhood Distress', in H. Cisneros. (ed.); *Interwoven Destinies: Cities and the Nation*, WW Norton & Co, New York
- Katz M., 1989, *The Undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*, Pantheon New York.
- Katz M., 1993, *The 'underclass' debate: views from history*, Princeton University Press.
- Keating L., 2000, 'Redeveloping Public Housing', *Journal of the American Planning Association*, 66, 4, 384-396.
- Kerner Commission, 1968, *The Kerner Report. The 1968 Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, Pantheon Books, New York.
- Kettl D., 1979, 'Can the cities be trusted?', *Political Science Quarterly*, 94, 437-451.
- Kleinberg B., 1994, *Urban America in Transformation : Perspectives on Urban Policy and Development*, Sage, Newbury Park.
- Kingsley T., J. Johnson et K. Pettit, 2000, *Hope VI and Section 8: Spatial Patterns in Relocation*, Urban Institute Report for the U.S. Department of Housing and Urban Development, The Urban Institute, Washington, D.C.
- Kravitz S., 1969, 'The Community Action Program – past, present and its future?', in J. Sundquist (ed.), *On fighting poverty*, Basic Books, New York.
- Lefèvre C. et S. Body Gendrot, 1988, *Les Villes des Etats-Unis*, Masson, Paris.
- Litan R, N. Retsinas, E., Belsky et S.Haag, 2000, *The Community Reinvestment Act After Financial Modernization: A Baseline Report*, The United States Department of the Treasury
- Lucas W., 1997, 'Perry Hall, Baltimore, Maryland, Housing and neighbourhood study: putting FHA Housing on the map', US Department of Housing and Urban Development, April, 23.
- Luce T. et J. Pack, 1984, 'State support under the new federalism', *Journal of Policy Analysis and management*, 3, 339-358.
- Luttmer E., 2001, 'Group loyalty and the taste for redistribution', *Journal of Political Economy*, 109-3, 500-528.
- Massey D. et M. Fisher, 2003, 'The Geography of Inequality in the United states, 1950-2000', *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs 2003*, 1-30.

Massey D. et N. Denton, 1993, *American Apartheid : Segregation and the making of the Underclass*, Harvard University Press.

Maurin E., 2004, *Le ghetto Français; enquête sur le séparatisme social*, La République des Idées, Seuil.

Mayer N., 1998, *Saving and Creating Good Jobs: A Study of Industrial Retention and Expansion Programs*, Center for Community Change, Washington DC.

Molina F., 1998, *Making Connections : A Study of Employment Linkage Programs*, Center for Community Change, Washington D.C.

Musso J., C. Weare, K-N Jun et A. Kitsuse, 2004, *Representing diversity in Community Governance: Neighborhood council in Los Angeles*, University of Southern California Urban Initiative.

Madoré F., 2004, *Ségrégation sociale et habitat*, Presses Universitaires de Rennes

Nathan R. et C. Adams, 1977, *Revenue sharing: the second round*, Brookings Institution, Washington DC.

Nathan R. et F. Doolittle, 1987, *Reagan and the states*, Princeton University Press.

Newman S., 1995, 'Poverty concentration as a policy strategy', Occasional paper 17, Institute for Policy Studies, John Hopkins University.

Nivola P., 1999, *Laws of the landscape : how public policies shape cities in Europe and America*, Brookings.

Noiriel G., 1988, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration, XIXe XXe siècles*, Seuil, Paris.

Orfield M., 2002, *American Metropolitics : The new suburban reality*, Brookings.

Palmer T., 1984, 'The evolution of grant policies', in L. Brown, J. Fosset et K. Palmer (eds.), *The changing politics of federal grants*, Brookings Institution, Washington DC.

Pastor M., 2001, 'Geography and opportunity', in N. Smeller, W.J. Wilson et F. Mitchel (eds.), *America Becoming: racial trends and their consequences*, National Academy Press, Washington DC, vol 1, 435-467.

Pateman C., 1970, *Participation and democratic theory*, London, Cambridge University Press.

Peterson P., 1981, *City Limits*, University of Chicago Press.

Peterson P. et J. Greenstone, 1977, 'The mobilization of Low-Income communities through community action', in R. Haveman (ed.), *A decade of federal anti-poverty programs*, Academic Press, New York

Peterson P., B. Rabe et K. Wong, 1986, *When federalism works*, Brookings Institution, Washington DC.

Pettigrew T., 1971, *Racially Separate or Together*, McGraw Hill, New York.

Piven F. et R. Cloward, 1982, *The new Class war*, Pantheon, New York

Popkin S. et M. Cunningham, 2005, 'Beyond the projects: lessons from public Housing Transformation in Chicago', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Popkin S., B. Katz et al., 2004, *A decade of HOPE VI: Research findings and policy challenges*, Urban Institute, Washington DC.

Portz, J., L. Stein, et R.R. Jones, 1999, *City politics and city schools*, University Press of Kansas, Lawrence.

Préteceille E., 1995, 'Division sociale et globalisation, le cas de la région parisienne', *Sociétés Contemporaines*, 22-23, 33-67.

Préteceille E., 2006, 'La ségrégation sociale a-t-elle augmenté?', *Société Contemporaines*, 62, 69-93.

Putnam R., 1993, *Making Democracy Work*, Princeton University Press

Quillian L., 2003, 'How long are exposures to poor neighborhoods ? the long term dynamic of entry and exit from poor neighborhoods', *Population, Research and Policy Review*, 22, 221-249.

Reardon K., 1997, 'State and Local Revitalization Efforts in East St. Louis, Illinois', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 551, Globalization and the changing US City, 235-247

Reich R., 1992, *The work of Nations: preparing ourselves for twenty-first century capitalism*, Vintage, New York.

Reich, R., 1991, 'Secession of the Successful', *New York Times Magazine*, Jan. 20.

Richardson T., 2005, CDBG Formula Targeting to Community Development Need, US Department of Housing and Urban Development

Rhein C., 1994, 'La ségrégation et ses mesures', in J. Brun et C. Rhein (eds.), *La ségrégation dans la ville*, L'Harmattan, Paris.

Robertson D. et D. Judd, 1989, *The development of American public policy : the structure of policy restraint*, Scott, Foresman, Glenview, IL.

Roisman F., 1998, 'Mandates unsatisfied: the low income housing tax credit program and the civil right laws', *Miami Law Review*, 52, 1011.

Rosenbaum J., S. DeLuca et T. Tuck, 2005, 'New capabilities in new places : Low-Income Black Families in Suburbia', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Rubinowitz L. et J. Rosenbaum, 2000, *Crossing the Class and Colour Lines: From Public Housing to White Suburbia*, University of Chicago Press.

Sassen S., 1991, *The Global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press.

Shank A. et R. Conant, 1975, *Urban perspectives : politics and policies*, Holbrook, Boston.

Simon P., 2002, 'When desegregation produces stigmatisation: ethnic minorities and urban policies in France', in M Martinello et B Piquard (eds.), *Diversity in the city*, University of Deutso, Bilbao.

Slessarev H., 1997, *The Betrayal of the Urban Poor*, Temple University Press, Philadelphie

Stoecker, 1996, 'The Community Development Corporation model of urban redevelopment: A political economy critique and an alternative', American Sociological Association Annual Meeting.

- Sundquist J., 1969, *On fighting poverty*, Basic Books, New York.
- Sundquist J. et D. Davis, 1969, *Making federalism work*, Brookings Institution, Washington DC.
- Tegeler P., 2005, 'The persistence of segregation in government Housing Programs', in Briggs X. de Souza (dir.), *The Geography of opportunity – race and housing choice in metropolitan America*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Thomas R., 1986, 'Cities as Partners in the Federal System', *Political Science Quarterly*, Vol. 101, n°1, 49-64
- Turner, M., M. Fix, et R. J. Struyk. 1991. *Opportunities Denied, Opportunities Diminished: Discrimination in Hiring*, Urban Institute, Washington DC
- Turner M.A. et L. Rawlings, 2005, *Overcoming Concentrated Poverty and Isolation – Ten Lessons for Policy and Practice*, The Urban Institute, Washington DC.
- US Department of Housing and Urban Development, 2006, *Strategic Plan Fiscal Year 2006 – Fiscal Year 2011*.
- Vanecko J, 1969, 'Community mobilization and institutional change', *Social Science Quarterly*, 50, 609-630.
- Venkatesh S., 2000, *American Project. Gang and community in a modern ghetto*, Harvard University Press
- Venkatesh S., 2005, *Dislocation*
- Vieillard-Baron H., 2001, *Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales*, Hachette, Paris.
- Wacquant L., 2006, *Parias urbains ; Ghettos – Banlieues - Etat*, La Découverte, Paris.
- Wacquant L. et W.J. Wilson, 1989, 'Poverty, Joblessness and the social transformation of the inner-city, in D. Ellwood et P. Cottingham (eds.), *Welfare policy for the 1990s*, Harvard University Press.
- Walker C., 2002, *Community Development Corporation and their changing support system*, Urban Institute, Washington DC.
- Walker C. et P. Boxall, 1996, 'Economic Development', in G. Galster (ed.), *Reality an Research, Social Sciences and US Urban Policy since 1960*, Urban Institute, Washington DC.
- Walker C., C. Hayes, G. Galster, P. Boxall, J. Johnson, 2002, *The impact of CDBG Spending on Urban Neighborhoods*, The Urban Institute, Washington DC
- Wexler H., 2000, 'HOPE VI; Market Means/Public Ends: The goals, strategies and mid-term lessons of HUD's urban revitalization program', *Journal of Affordable Housing*, 10, 3, 195-233.
- Wilson W.J., 1980, *The Declining significance of Race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson W.J., 1987, *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*, University of Chicago Press.
- Wilson W.J., 1996, *When work disappears – The world of the New Urban Poor*, Random House, New York