

**LA POLITIQUE DE LA VILLE AUX ÉTATS-UNIS :  
DES RESSOURCES FÉDÉRALES POUR LE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE ET LES INITIATIVES LOCALES**

Frédéric GILLI

Jusqu'aux années 1930, la question urbaine a été évacuée aux États-Unis du fait de la taille des espaces américains et des vides qui les caractérisaient. L'Ouest a été à la fois l'horizon des nouvelles opportunités de croissance et un outil de modération des tensions urbaines. Il serait exagéré de dire que depuis que le pays a atteint les limites de ses frontières externes, il s'en découvre de nouvelles en interne. Mais le Sud et les grandes banlieues urbaines, qui sont les témoins contemporains de cette fuite devant les problèmes, n'offrent aujourd'hui plus que des solutions partielles. Depuis la guerre, la question des villes et de leur équilibre interne est devenue un sujet de préoccupation central des politiques publiques aux États-Unis.

Les multiples initiatives visant les quartiers défavorisés des centres-villes américains (les *inner-cities*) doivent se penser dans un contexte spécifique : celui des villes et des problèmes urbains américains. Leurs particularités tiennent à trois éléments : d'abord la question de la place des Noirs dans la société et ses traductions dans la ségrégation urbaine (Wilson, 1996) ; ensuite l'existence d'une organisation spatiale cloisonnée qui est inscrite dans la permanence des logiques de ghetto sur lesquelles revient Wacquant (2006), et qui reste lisible dans les nouvelles banlieues résidentielles étudiées par

Logan, Oakley et Stowel (2006) et Briggs (2005). Les spécificités de la politique de la ville américaine tiennent enfin à la structure institutionnelle des États-Unis : la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre le niveau local, voire communautaire, et le niveau fédéral est particulièrement complexe.

À la suite notamment des travaux de Donzelot (2003), il est devenu commun d'opposer les pratiques descendantes et administratives françaises (*top-down*) et aux pratiques ascendantes et d'initiative locale américaines (*bottom-up*). Refuser de voir la vigueur des pratiques communautaires dans les quartiers des villes américaines serait nier l'évidence : associations de quartiers, groupes religieux locaux, mouvements *grassroots*, etc. Toutefois, si l'on cherche à comprendre la politique de la ville américaine depuis la France, il faut se garder de caricaturer les politiques françaises ou les orientations américaines. Tout particulièrement en matière urbaine, les projets sont rarement le résultat des initiatives d'un seul acteur, même très volontaire. Il est ainsi fondamental de considérer, au-delà de la personne ou l'institution qui porte les programmes urbains dans les quartiers défavorisés analysés, le niveau de décision ayant permis l'existence de ces projets. Parfois, ces initiatives locales sont auto-portées. Parfois, en revanche, elles ne sont que les prolongements locaux de politiques engagées à d'autres niveaux de pouvoir et portées par d'autres acteurs.

L'analyse gagne donc à passer par les méandres des choix publics tels qu'ils s'articulent entre les différents acteurs (élus, ONG, entreprises) et les différents niveaux de gouvernement (communautaire, municipal, État local, État fédéral). Les moyens d'action dont se saisissent les acteurs locaux prennent une épaisseur toute nouvelle lorsque l'on considère qui les finance, qui les soutient, et à la suite de quels choix techniques ou politiques.

Dans ce qui suit, il s'agit de fournir un aperçu des éléments structurant la politique de la ville américaine contemporaine et de revenir tout particulièrement sur le rôle, souvent sous évalué, de l'État fédéral dans les politiques locales.

Le développement des quartiers par leur valorisation plutôt que leur simple rénovation et, en parallèle, la multiplication des initiatives micro locales et leur structuration à l'échelle nationale élargissent le spectre des politiques entreprises sur le terrain tout en tendant à les

rationaliser. C'est sur ces deux veines d'expériences, loin de synthétiser l'ensemble des politiques publiques urbaines aux États-Unis, que nous reviendrons plus en détail, après une rapide clarification de l'implication fédérale dans ces domaines.

#### I - L'IMPLICATION FÉDÉRALE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les contours actuels de l'implication de l'État fédéral dans les politiques de la ville résultent pour l'essentiel du cycle Clinton-Gore puis Bush. Le premier a souhaité « réinventer » les pratiques gouvernementales (*reinvented government*). Le second, sans s'inscrire dans l'héritage démocrate ni le revendiquer, n'a pas procédé à une refonte du système. Sa politique s'est surtout caractérisée par des coupes ciblées et une orientation générale focalisée quasi exclusivement sur la politique du logement résumée aux programmes d'accession à la propriété. Après le cycle *Urban Renewal* qui avait suivi la guerre (symbolisé par le *Housing Act* de 1949) et son interruption au début des années 1960, un second cycle avait été initié dès le mandat de Lyndon Johnson dans la foulée du programme *Model Cities*. Il s'est épuisé dans les coupes budgétaires de Reagan après plusieurs retouches et consolidations plus ou moins cosmétiques dans les années 1970 (Kleinber, 1994). Lorsque Bill Clinton arrive au pouvoir il dispose en définitive de quelques marges de manœuvre pour orienter le réinvestissement de l'État.

Les actions fédérales transitent par deux canaux. D'une part des actions directes (subventions, programmes fédéraux, etc.), avec parmi les principaux programmes le CDBG (*Community Development Block Grant*, pour le renouvellement urbain), HOPE VI ou HOME (*Home Ownership Preparation and Education Program* et *Housing Made Equal* pour l'accession à la propriété), MTO (*Moving to Opportunity* pour l'accès au travail) et EZ-EC (*Empowerment Zones and Enterprise Communities* les zones franches pour faciliter le développement local). D'autre part des actions indirectes via la fiscalité (LIHTC, *Low Income Housing Tax Credit*, pour faciliter la création d'un parc locatif à loyers accessibles) ou des politiques réglementaires pesant sur les arbitrages des acteurs (*Community Reinvestment Act*, sur la localisation des banques et leurs politiques de crédit).

Ce dernier groupe d'interventions ne se lit pas directement dans les dépenses inscrites aux documents budgétaires de chaque ministère. Toutefois, même restreint au financement direct des programmes

Villes et Logement, le budget du HUD (*Department of Housing and Urban Development*) s'élève à 45Mds \$, soit 1,6% du budget fédéral<sup>1</sup>. En son sein, un groupe de dépenses plus spécifiques aux problèmes urbains est clairement identifié et fait l'objet d'une déclaration spécifique, le *Community Planning and Development*, qui rassemble les programmes CDBG, HOME et *Homeless Assistance* (en sus de l'imputation exceptionnelle du fonds d'intervention suite à la catastrophe de *Katrina*).

1 – Budget HUD (Ministère Ville et logement) en M\$

Titre	2005	2006	2007
<b>Dépenses directes</b>			
Community Développement 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	12 593	13 087	10 845
<b>Total des dépenses</b>	<b>45 518</b>	<b>46 807</b>	<b>44 668</b>
<b>Activités de crédit</b>			
Remboursements de crédits	21	99	99
Engagements de crédits garantis	78 455	63 328	95 093

Source : Documents budgétaires 2007.

Les actions spécifiquement « Ville » du ministère Ville et logement américain représentent 0,3% du budget fédéral et 0,06% du PIB. Cette évaluation de l'investissement budgétaire est *a minima*, car 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 (cf. le ministère du Commerce pour certaines politiques de développement économique local ou celui de l'Environnement pour certains équipements

urbains), ni les actions relevant directement des compétences locales (comme la police ou l'école).

En France, le budget « Ville » au sens strict (1,1 Md€) représente également 0,06% du PIB (pour 0,39% du budget). À contours presque similaires, l'investissement fédéral américain est donc très proche de celui du gouvernement français. Élargi aux contributions de tous les ministères, en ajoutant les programmes des autres ministères (Éducation, Intérieur,...), l'action publique en faveur de la ville s'élève à 0,42% du PIB (2,54% du budget), mais à nouveau, ces champs ne relèvent pas des compétences fédérales aux États-Unis.

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

<b>Titre</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007<sup>(i)</sup></b>	<b>2008<sup>(ii)</sup></b>
DBG	4 905	4 934	4 701	4 178	3 032	3 037
<i>Dont Formula Grants</i>	<i>4 340</i>	<i>4 331</i>	<i>4 110</i>	<i>3 711</i>	<i>2 975</i>	<i>2 968</i>
HOME	1 987	2 006	1 900	1 757	1 917	1 967
Homeless assistance	1 217	1 260	1 241	1 327	1 536	1 586
Autres	377	366	496	11 877	300	300
<i>Dont disaster relief</i>			<i>150</i>	<i>11 500</i>		
<b>Total CPD</b>	<b>8 486</b>	<b>8 566</b>	<b>8 338</b>	<b>19 139</b>	<b>6 469<sup>(*)</sup></b>	<b>6 604<sup>(*)</sup></b>
<b>Hors DR</b>	<b>8 486</b>	<b>8 566</b>	<b>8 188</b>	<b>7 639</b>	<b>6 469</b>	<b>6 604</b>

Source : documents budgétaires 2008.

<sup>(i)</sup> votés par le Congrès, <sup>(ii)</sup> Proposés par la Présidence

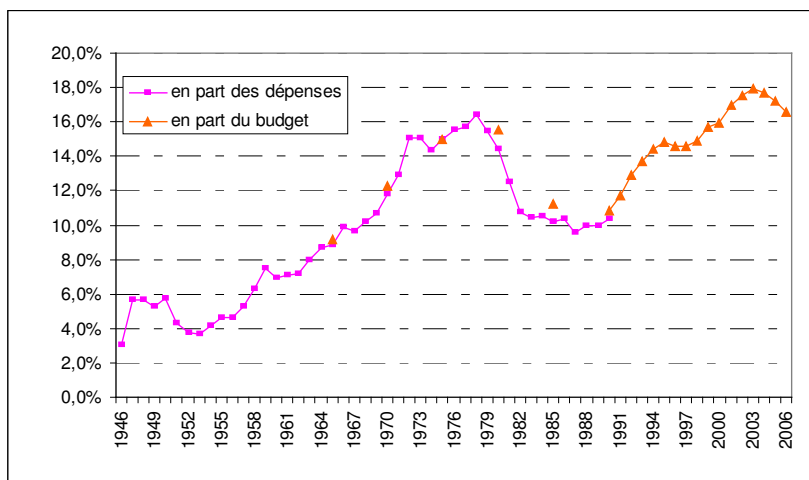
<sup>(\*)</sup> le total est inférieur à la somme des parties du fait d'une réaffectation de fonds au titre du CDBG.

En dépit de cet engagement important, l'implication du gouvernement fédéral dans les réalisations locales n'est pas immédiatement lisible. La majorité des politiques passent par des crédits délégués. Même si les dépenses sont engagées au niveau des collectivités locales (États ou municipalités), une part non négligeable correspond donc à une intervention fédérale déguisée.

Au final, la contribution de l'État fédéral aux budgets locaux, tous domaines d'intervention confondus, représente 16,6% du budget fédéral en 2007, soit 3,4% du PIB, parmi les niveaux les plus hauts jamais atteints, l'intervention de l'État fédéral dans les affaires locales ayant été croissante depuis le New Deal. Dans le cadre d'une

République très fédérale, où les États sont historiquement très jaloux de leur autonomie et leur indépendance, cette montée des crédits délégués est moins le signe d'une décentralisation des compétences que de l'intervention plus prononcée de Washington dans la définition des politiques locales via son intrusion dans des champs jusqu'alors réservés aux États et aux collectivités locales. La seule période où cette intervention croissance a reculé fut les années Reagan. De 15,5% du budget (et 3,3% du PIB en 1980, niveaux qui ne seront à nouveau atteints qu'en 2002) la part du budget fédéral déléguée a chuté d'un tiers en 1990 (10,8% et 2,4% du PIB, le budget fédéral étant lui-même en repli) du fait du retrait de l'État de champs considérés comme ne relevant pas de la sphère publique ou devant relever essentiellement de décisions locales (suivant la règle de la *Home Rule*).

3 – *Subventions de l'Etat Fédéral aux Etats et gouvernements locaux*  
(*Federal Grants-in-Aid to State & Local Governments*)



Source: U. S. Office of Management and Budget, sur la base de *Historical Tables and Analytical Perspectives, Budget of the United States Government*, publication annuelle pour la part des aides dans le budget fédéral et *Réserve Fédérale de Saint Louis* pour la part des aides dans les dépenses courantes du gouvernement fédéral.

Que l'implication de l'État fédéral soit directement corrélée à l'intensité de l'action menée localement ressort particulièrement dans

les domaines du logement et du développement communautaire. Les dépenses réalisées localement dépendent aux deux-tiers de subsides fédéraux et la baisse de l'investissement global de l'État dans les années 1980 ne s'est pas traduite par une forte substitution des investissements locaux (à la différence par exemple de ce qui s'est produit pour l'assistance sociale) mais plutôt par une mise en sommeil ou un abandon des programmes (Simonsen, 1994, et Nathan et Doolittle, 1987<sup>2</sup>).

#### 4 – Collectivités locales : part des subventions fédérales par poste de dépense

	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%

Source : U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States : 2007.

Assez naturellement, ce rôle déterminant de l'engagement fédéral dans la promotion des politiques locales se traduit dans le contrôle effectif (quoique plus ou moins direct) par Washington de l'utilisation locale des subventions et par la maîtrise, en amont, par l'État fédéral du degré et des modalités de la délégation des pouvoirs et des capacités d'engagement des fonds alloués. Comme le note Benton (1992), ce pouvoir lié à la place prise par les financements fédéraux au cours des années 1960 et 1970 contribue à orienter très fortement les politiques menées localement, autant quand le poids des subventions augmente (via les nouveaux programmes créés) que quand ce poids diminue (via le caractère sélectif des coupes).

Dans le cas des aides directes, l'argent des subventions est donné à l'État, la municipalité ou à des associations, mais les principes guidant cette allocation des subventions s'inscrivent dans une inflexion générale des modalités de l'investissement dans les quartiers défavorisés opérée dans les années 1990. Les transferts se font aujourd'hui de moins en moins de manière mécanique en fonction de l'état du quartier, pour reposer soit sur l'allocation de fonds sur la

base de projets validés au niveau fédéral (à nouveau, le cas des EZ-EC est exemplaire) ou sur la base des réalisations (via les systèmes de compensation ou de financements d'appoint). Le cas du CDBG, programme fédéral qui alloue le financement non en fonction de projets mais sur la base de règles d'éligibilité statistiques définies nationalement (cf. tableau ci-dessous), demeure, par son histoire et ses modalités d'attributions, l'un des seuls héritages des politiques urbaines basées sur les subventions des années 1960.

5 – Formule de calcul des dotations 2004 (CDBG)

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

Dans le cas des aides fiscales, le gouvernement fédéral peut soit intervenir directement auprès de chaque citoyen (comme le montrent les programmes fiscaux d'aide à l'accession à la propriété), soit indirectement via les collectivités locales en les invitant à moduler leur fiscalité (le système fiscal étant très éclaté et décentralisé), le gouvernement compensant ensuite les défauts de recette. Au final, chaque projet (par exemple dans le cas des EZ-EC), voire chaque opération menée localement (par exemple dans le cas du LIHTC) doit répondre aux critères d'éligibilité fixés par l'État fédéral. Les initiatives sont certes locales, mais sont tributaires, voire suscitées par les opportunités offertes par les vues échangées à Washington.

Les grandes lignes des politiques de la ville américaine, y compris telles qu'elles ont évolué depuis le début des années 1990, demeurent ainsi directement inspirées des cadres et des logiques qui sous-tendent l'action fédérale. En l'occurrence, les principes qui animent le *'reinvented government'* ont durablement structuré les initiatives portant sur les quartiers défavorisés et leurs habitants suivant deux axes : d'une part, un pari sur le développement économique pour permettre la valorisation des quartiers et, les rattachant aux marchés fonciers et



commerciaux, leur ouvrir de nouvelles perspectives et de nouvelles opportunités. D'autre part une rationalisation de l'action communautaire pour en faire un véritable levier d'intervention décentralisé.

## II – LA VALORISATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS

Les politiques menées sur les quartiers défavorisés sont par certains aspects classiques sinon dans leur mise en œuvre, du moins dans leurs modes d'intervention sur le cadre urbain. Si HOPE VI diffère fortement dans sa mise en œuvre de l'*Urban Renewal* tel qu'il était mené dans les années 1950, il reste un programme de renouvellement urbain, visant à améliorer la situation du quartier en démolissant des logements dégradés et en reconstruisant des habitations de meilleure qualité, éparpillant au passage les habitants historiques<sup>3</sup>. De même, le CDBG est un programme d'intervention sur le cadre urbain via des subventions d'équipements et de services.

En parallèle à ces programmes, plusieurs initiatives centrées sur le développement des communautés se détachent (la *National Community Development Initiative*, les EZ-EC). Adossées à de nombreuses actions visant à l'amélioration de la situation économique des individus (*Moving to Opportunities* et *Job Plus* pour les principaux), ces initiatives ne sont pas tant originales par elles-mêmes que par la place centrale qu'elles occupent dans le dispositif d'action sur les quartiers défavorisés.

Dans l'esprit de ces programmes, le développement économique passe par une valorisation des quartiers à la fois comme objectif explicitement poursuivi par les mesures adoptées (amélioration de l'emploi, création d'entreprises, diminution du nombre de pauvres) et comme mesure d'évaluation de la réussite des politiques publiques (économétrie analysant la valorisation foncière des biens en rapport avec les investissements réalisés).

La valorisation est même une des clefs de voûte de la réussite de la plupart des politiques publiques centrées sur les quartiers défavorisés puisque celles-ci reposent beaucoup plus qu'auparavant (par exemple que les CDBG qui étaient de simples subventions) sur la mobilisation du privé. Cela signifie d'une part que la subvention publique peut aider à améliorer la rentabilité d'un investissement en venant en

soutien d'un projet largement financé par ailleurs (et d'une certaine manière légitimé par le marché), mais qu'elle ne soutiendra pas des opérations en blanc qui n'ont aucune chance de rencontrer un marché solvable à court ou moyen terme. Cette logique conduit naturellement les investisseurs à privilégier les « zones grises », à la limite des quartiers défavorisés et du reste de la ville et qui sont les plus susceptibles de rencontrer une demande solvable au détriment d'interventions plus lourdes sur le cœur des quartiers.

Cela oblige d'autre part à une stratégie et une mise en perspective des projets lisibles par le marché : les investisseurs ont besoin d'une garantie de retour sur investissement. C'est en ce sens que la valorisation foncière devient un élément central d'appréciation et d'évaluation des programmes de politique de la ville. Le *LIHTC*, voire le *CRA*, mais aussi bien évidemment les *EZ-EC* tablent ainsi sur l'effet d'initiatives privées (promoteurs publics, privés ou associatifs pour le premier programme, banques pour le second, entreprises ou associations pour le troisième) pour permettre à la fois une remise en route de quartiers à l'écart des circulations urbaines (et donc du marché foncier...) et une rationalisation des choix publics.

À titre d'exemple, les subventions versées dans le cadre des *EZ-EC* (programme décidé en 1994), qu'il s'agisse d'aides directes ou d'exonérations fiscales (comme en France, une entreprise américaine installée en zone franche bénéficie de crédits d'impôts et de taxes, quoique l'enveloppe globale annuellement distribuée soit limitée aux États-Unis alors qu'elle est ouverte dans le cas des zones franches urbaines françaises), sont plus ciblées que les subventions versées précédemment et répondent à des conditions d'attribution plus précises.

Les *Empowerment Zones - Entreprise Communities* sont un programme beaucoup plus ciblé que, par exemple, les *CDBG*, programme consolidé en 1974 mais dont les composantes remontent aux *Model Cities*. Le coût annuel des *EZ-EC* est d'environ 1Md\$ contre près de 5Mds\$ en moyenne pour les *CDBG*, mais les zones franches concernent seulement une petite centaine de zones (en cumulant les *EZ* et les *EC* choisies aux différents *rounds*) tandis que plus de 3000 collectivités reçoivent des subsides par le programme *CDBG*. Au sein du programme, la ventilation des fonds entre zones est elle-même encore plus ciblée puisque l'engagement total atteint 3,2 milliards de

dollars dans les 6 EZ initiales (Atlanta, Baltimore, Chicago, Detroit, NY et Philadelphie) et 9 milliards de dollars dans les autres zones (dont 500M\$ pour Los Angeles et 200 M\$ pour Cleveland), 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 EZ-EC sont également un programme fortement contraint et conditionné pour ce qui concerne l'utilisation des fonds versés. D'une part, la définition des zones a fait l'objet d'un traitement long, décliné à la fois sur place (puisque les contours territoriaux et institutionnels ont dû être négociés entre partenaires locaux – associations, collectivités locales, experts) et à Washington où chaque dossier a été évalué en fonction de sa pertinence locale, de l'implication de la population et de sa potentielle valeur d'exemple pour le reste des villes. D'autre part, la sélection des projets au quotidien répond à des critères de rentabilité qui tranchent par rapport aux programmes précédents : les subventions fédérales ne peuvent bénéficier qu'à des projets déjà financés par ailleurs dont elles permettent de finaliser le financement (ou auquel elles permettent de franchir un cap symbolique lorsque le projet est validé avant son adoubement par le marché, sachant que les porteurs du projet doivent ensuite obligatoirement compléter leur tour de table par des bailleurs de fonds privés). Elles nécessitent donc des retombées marchandes suffisantes pour que le retour sur investissement permette une rentabilisation des investissements (même si ceux-ci sont aidés et requièrent donc des taux de rendement ou des tailles critiques plus faibles qu'ailleurs).

6 – Effet d'entraînement et logique d'accompagnement des fonds publics

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

Source : Herbert *et al.*, 2001.

La contrainte pesant sur la structure des opérations produit au final des financements pour la plupart montés en partenariat entre les associations, le gouvernement, les collectivités locales et des fondations ou banques. Si cela conduit à enterrer certains projets, cela donne un effet de levier important à la politique publique et une véritable capacité d'entraînement lorsque les projets voient le jour. Rapporté au total des fonds mobilisés pour chacune des actions, l'effet de levier final varie ainsi entre un pour deux (structuration de la communauté) et un pour trente (amélioration des équipements). L'argent de l'État apparaît donc plus productif que lorsque la puissance publique porte seule les projets, même si au final l'argent public peut parfois sembler noyé dans une grande masse de financements. L'apport et la reconnaissance que l'engagement public traduisent permettent toutefois souvent aux projets de franchir un cap soit directement financier, soit surtout symbolique et aident en définitive véritablement à la naissance du projet.

Le principal moteur du succès rencontré par ces politiques tel que ressenti par les investisseurs ayant porté les projets dans ces zones ne tient d'ailleurs pas au bénéfice des exonérations fiscales et sociales en tant que tel, mais à la possibilité de bénéficier à la fois d'un soutien technique et d'un accompagnement local important et de pouvoir s'inscrire dans des projets de développement économique permettant de rentabiliser les investissements<sup>4</sup>.

Le programme des EZ-EC traduit ainsi les deux tendances à l'œuvre dans les politiques de la ville américaines. D'une part il est expérimental (à l'image du *Moving to Opportunity*, autre programme testé sur quelques quartiers seulement) et très fortement ciblé (l'équivalent en France serait la concentration de l'ensemble du budget des zones franches urbaines sur 8 métropoles) ce qui permet un fort impact local des dépenses. D'autre part il vise la revalorisation économique des quartiers plus que leur reconstruction. Le programme mise sur le développement local engendré par des projets économiques et sociaux portés localement, sélectionnés et financés par le marché et seulement aidés par la puissance publique (l'argent fédéral étant dépensé selon des modalités précisées localement).

Comme le note Kirszbaum (2004), les zones franches (*entreprise zones*) comportent aussi « localement, des outils « communautaires »

destinés aux entreprises et aux habitants (...) selon le principe de « développement durable de la communauté » (*sustainable community development*) ». L'affichage, dans le titre de la loi, des préoccupations *d'empowerment* communautaire répond à une véritable inflexion de l'articulation des différents niveaux de pouvoir sur laquelle il est fondamental de revenir.

### III – LA RATIONALISATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

La montée des initiatives locales s'inscrit dans une longue tradition d'activisme communautaire, mais elle est incompréhensible en dehors du cadre du « gouvernement réinventé ». Loin d'être une génération spontanée d'initiatives concordantes témoignant d'une prise en main de leur destin par les populations des quartiers défavorisés, cette inflexion a été impulsée depuis Washington DC et elle est le fruit d'allers-retours entre le niveau local et le niveau fédéral via les grands réseaux d'association.

La réponse à la question du niveau d'intervention de l'État et de son rôle est loin d'être implicite. Les conflits de légitimité entre les différents niveaux (locaux ou fédéraux en passant par tous les intermédiaires) et la possibilité qu'a chacun des niveaux d'initier tout ou partie d'une politique publique se traduit par des jeux complexes lors de l'élaboration des politiques urbaines. En pratique, la mise en place de politiques territoriales décidées au niveau fédéral concrétise la rencontre de visions et objectifs différents en fonction des échelles.

Happé par les préoccupations économiques quotidiennes nées de la mise en concurrence des territoires, le niveau local suit le plus souvent des logiques développementalistes, le « *local boosterism* », qui visent à attirer le maximum d'industries localement, y compris au prix du sacrifice des politiques de redistribution. Ces stratégies peuvent néanmoins avoir des effets positifs sur les quartiers lorsqu'elles s'y traduisent par des investissements via les aides au développement communautaire (logement, industrie, emploi, formation). Les objectifs poursuivis au niveau fédéral pour ce qui concerne les quartiers défavorisés visent plus à « réduire les inégalités en termes de bien-être »<sup>5</sup>. Ces objectifs sont évalués et financés au travers de grilles et de critères statistiques d'éligibilité définis par le HUD, mais passent par une mise en œuvre déléguée et une part de pouvoir confiée au niveau local.

Les objectifs souvent antinomiques poursuivis par les deux niveaux se rencontrent parfois car, comme le note Pettigrew (1971, p323), l'objectif commun des politiques ciblant les quartiers défavorisés est « d'offrir un choix honnête entre séparation et intégration ; des zones ethniques peuvent exister à condition qu'elles soient librement choisies » et qu'elles offrent les « opportunités » auxquelles tout un chacun a droit (terme qui recouvre la richesse, l'ascension sociale ou encore l'épanouissement personnel).

La tension entre l'investissement dans le développement local et le souci du maintien d'un espoir pour tous se manifeste donc très régulièrement aux États-Unis. Au niveau local, il y a un équilibre permanent entre l'individu et la communauté afin de s'assurer que celle-ci représente et valorise les intérêts de chacun de ses membres sans les brimer. Il y a surtout un équilibre entre communautés (sinon une tension, bien que toujours larvée<sup>6</sup>), celles-ci étant dans un jeu dynamique à la fois entre elles (pour l'affirmation de leurs prérogatives respectives) et dans leurs relations avec les niveaux supérieurs (pour faire valoir leurs droits lorsqu'elles estiment subir la dictature de la majorité locale).

Cet équilibre est consubstantiel au système américain. Il fait directement écho au débat rappelé par Thomas (1986) entre les interprétations Jeffersoniennes et Madisoniennes de la remarque de Tocqueville sur le risque de dictature de la majorité. Pour les premiers, la majorité nationale ne saurait imposer un choix aux minorités locales et la communauté (ici la municipalité) ne saurait se plier à ces contraintes. Pour les seconds, la majorité locale (ici la municipalité) ne saurait brimer une minorité (ici un quartier ou une communauté) et il faut en permanence garantir une instance de recours permettant à ces minorités opprimées localement d'en référer à un corps plus vaste. L'approche républicaine prônée par Madison est clairement à la source de l'intervention de l'État fédéral dans les politiques urbaines et permet de comprendre pourquoi cette intervention nationale est tout à fait compatible, voire indissociable, d'un rapport quasi direct de Washington avec les associations de quartier, comme ce fut le cas dans le cadre du *Community Action Program* (1966) ou plus récemment dans le cadre des *Community Development Corporations* ?

Ce débat, enraciné dans l'histoire américaine, a des conséquences pratiques (d'autant plus fortes que ses racines sont profondes) lorsque l'on s'intéresse à la politique de la ville : qui doit décider de l'opportunité et de l'allocation de fonds destinés à préserver les chances des habitants des quartiers les plus défavorisés : l'État fédéral auprès duquel chaque minorité locale a fait remonter ses doléances, ou bien les majorités locales, plus proches du terrain ? Le fait que ces quartiers soient peuplés par une double minorité politique, les Noirs et les pauvres, quasi systématiquement absente des représentations municipales, n'est sans incidence ni sur la volonté fédérale de s'impliquer dans ces matières, ni sur la volonté de déléguer une partie croissante des fonds publics aux organisations communautaires plutôt qu'aux maires. C'est cela qui avait décidé le gouvernement Johnson à court-circuiter les municipalités pour déléguer directement aux communautés la gestion des budgets locaux.

Si l'action communautaire trouve ses racines dans cette première initiative (et remonte même par certains aspects jusqu'à la loi sur le logement de 1954), les structures n'ont jamais pu gérer l'ensemble des programmes d'aide sociale et de développement, ainsi que cela avait été espéré un temps, ne serait-ce que parce qu'elles ont très rapidement été étouffées par les municipalités qui ont attaqué la loi fédérale. Dans le cadre de *Model Cities*, la mise en place des *Community Action Program* et des *Community Action Agencies* (assez vite trustées par les groupes activistes noirs, lorsque ceux-ci existaient localement), s'était heurtée très violemment à l'opposition des maires. À la suite d'une intense lutte d'influence, ils avaient rapidement obtenu son annulation, plongeant les communautés locales dans un sommeil relatif, vivant grâce aux mânes de quelques organisations comme la Fondation Ford (qui avait été investie par des anciens des cabinets ministériels de Johnson et Carter pour palier les retraits attendus de l'État fédéral d'abord sous Nixon, puis sous Reagan).

Ce n'est qu'au début des années 1990 que, via les CDC (*Community Development Corporations*), l'action d'initiative locale a été très fortement relancée et soutenue par le gouvernement fédéral. Dans le cadre d'un *Reinvented government* promouvant un État au service de la société civile et donc soucieux à la fois de performance économique, d'adaptabilité et de souplesse procédurale, un rôle de planification est assigné aux communautés et des expérimentations plus nombreuses sont

imaginées : ce modèle d'action est supposé plus efficace car plus près des besoins.

À l'auto-organisation qui s'était développée pour lutter contre la dégradation des quartiers abandonnés par le reste de la ville et des pouvoirs publics, le *push* des années 1990 apporte une forte incitation à la structuration : les problèmes historiques de ces communautés organisées sont leur faible spectre d'action, leur piètre organisation, leur dépendance vis-à-vis d'un nombre très mince de leaders locaux pouvant quitter le quartier, et leur isolement des lieux de pouvoir et de décision pour appuyer leurs initiatives.

En écho à cela, une gamme d'initiatives est lancée au niveau des quartiers, des villes comme au niveau fédéral (structuration d'associations, activation de fondations, rationalisation nationale). Ces évolutions en cours ont eu pour premiers effets l'adoption de mesures nationales fiscales (LIHTC) ou des subventions (EZ-EC) au niveau fédéral (lobby) et l'extension du champ couvert par les activités des CDC, limitées historiquement au logement et qui gagnent les investissements matériels (immobilier, industrie, etc.) et immatériels (réseaux, solidarité, formation, etc.).

La croissance des activités et du nombre des CDC se lit dans l'évolution des coûts annuels 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.

Il faut ajouter à cela l'augmentation de la taille de chaque CDC qui se lit à la fois dans le nombre et le volume des projets. De plus en plus de CDC parviennent à porter plusieurs projets pour un budget opérationnel médian qui s'établissait à 676 000 \$ en 1999.

Cette capacité à porter plusieurs projets se traduit directement dans le type de projets engagés. Historiquement, les CDC étaient centrées essentiellement sur les projets d'ordre immobilier. Progressivement, à mesure à la fois que la gamme de leurs compétences, leur taille et leur crédibilité augmentaient, elles ont pu diversifier leurs actions en direction du développement local, à la fois via des reprises industrielles ou commerciales et via la création ou la dynamisation d'aides à la formation ou de services locaux.



7 – 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.

8 – 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.

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.

Les CDC ont bénéficié d'une très forte augmentation de la participation des collectivités locales qui se sont directement impliquées dans les programmes de développement, incitées en cela par certains programmes fédéraux. Au total, alors qu'en 1991 à peine 8 villes sur les 23 étudiées par Walker (2002) avaient des structures de soutien rudimentaires pour les CDC, 21 villes sur les 23 avaient développé des programmes de soutien en 2003, la plupart couvrant un champ très large parmi les 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 locales.

D'artisanal au départ, le réseau de financement et de soutien s'est également peu à peu structuré : en 1979, la Fondation Ford a par exemple créé un fonds de soutien aux initiatives locales (le *Local Initiatives Support Cooperation* – LISC), première d'une longue série d'initiatives lancées par des fondations nationales visant à aider les efforts de développement locaux dans les communautés défavorisées. À l'origine, le fonds était capitalisé à hauteur de 10 millions de dollars, il a depuis levé 880 millions de dollars auprès de 1100 entreprises privées et soutient les activités de 875 CDC dans 30 villes et régions différentes (Slessarev, 1997). Les fonds associatifs ou privés ont ainsi progressivement suppléé aux fonds fédéraux et 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).

Parmi les conséquences de cette institutionnalisation des CDC et de leur inscription dans des cadres plus stables, leur crédibilité financière s'est donc 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 offrait un paysage tout autre. Désormais, 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 (souvent d'échelle fédérale) spécialisées dans la gestion de projets communautaires.

9 – Effet de la loi CRA sur le soutien des banques aux projets locaux

	1998
<b>Crédit hypothécaire</b>	
Crédits immobiliers émis par les instituts soumis à la régulation des 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
<b>Prêts aux petites entreprises</b>	
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 %
<b>Développement communautaire (investissements et prêts)</b>	
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	nd
<b>Services bancaires</b>	
Part de la population américaine ayant accès à une institution financière	90,5 %

Source : Litan *et al.*, 2000.

Reste que si le *LISC*, *Entreprise*, voire les équipes locales des CDC, reconnaissent avoir fait d'énormes progrès dans la rationalisation, l'organisation et la sécurisation des ressources tout autant que dans l'organisation des opérations, 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'étend.

#### CONCLUSION

L'ensemble de ces analyses montre le rôle que joue l'État fédéral dans la décision ou l'inspiration des politiques américaines de la ville, que ce soit via son investissement financier ou par le biais des modes de gouvernance qu'il privilégie.

Pour élaborée qu'elle soit, toute politique débouche sur des difficultés pratiques ou des contradictions lors de sa mise en œuvre. Il a été question plus haut de la non reconstitution de l'offre sociale dans les programmes de rénovation. L'absence d'accompagnement à moyen-terme des ménages ayant bénéficié d'aides au relogement dans un nouveau quartier (dans le cadre de HOPE VI ou du MTO)<sup>7</sup> est un autre cas notoire. Au-delà de ces problèmes qui pourraient trouver des solutions via des aménagements à la marge des cadres actuels, plusieurs questions se posent aujourd'hui aux politiques américaines de la ville. Dans des registres très différents, les deux principaux écueils actuels sont l'absence d'intégration des problématiques urbaines à l'échelle métropolitaine et la grande fragilité des systèmes d'évaluation fédéraux.

Le premier écueil est pointé par le courant du *New urbanism*. Ses tenants plaident pour une nouvelle organisation institutionnelle à l'échelle métropolitaine afin de lutter contre les effets du séparatisme communal (sécession fiscale et budgétaire des communes). L'indépendance fiscale et l'autonomie large dont bénéficient les collectivités locales, couplées aux possibilités de séparatisme total (par sécession d'un quartier et création d'une nouvelle commune) ou partiel (par aménagement d'un district spécial traitant d'une question en particulier) posent des problèmes importants lorsqu'il s'agit de penser et gérer des politiques urbaines à l'échelle de métropoles à cheval sur de très nombreuses communes. Cela aboutit souvent à une solidarité des pauvres envers les pauvres (en particulier dans le cadre

d'un État social très décentralisé et globalement défaillant) et à la disparition des marges de manœuvre pour les communes ayant les plus gros besoins de financements sociaux. Intervenir directement au niveau des communautés permet de palier les problèmes d'allocation internes aux communes, mais ne permet en aucun cas de lutter contre les effets massifs et structurants liés aux cadres d'action et de redistribution quotidiens.

Le second écueil a été incidemment abordé plus haut. Il concerne le système d'évaluation des mesures sur lequel l'efficacité des dépenses budgétaires est évaluée. Prêtant le flanc à des jugements parfois arbitraires et des décisions subjectives (durcissement unilatéral des critères de réussite, etc.), cet état des lieux pose la question des modalités d'une évaluation véritablement indépendante.

Si l'on cherche à tracer les perspectives de comparaison avec la situation française ou à tirer des leçons croisées, les principaux axes à creuser concernent le rôle de l'État et l'articulation entre les différents niveaux d'intervention ainsi que la lecture des dynamiques urbaines.

Les articulations entre les décisions prises par l'État fédéral et les initiatives surgissant au niveau local sont très complexes : l'État fédéral, en partie sous l'impulsion de lobbies nationaux ayant entretenu de longue date des rapports étroits avec les associations locales, a ainsi favorisé l'irruption des communautés comme acteur majeur des politiques locales, mais en les forçant par la même occasion à rationaliser leur organisation. En allant au-delà des simplifications pour véritablement comparer comment, programme par programme au niveau fédéral, et projet par projet au niveau local, les différentes interactions entre associations ou élus locaux, techniciens, représentants de l'État, gouvernement et lobbies contribuent à faire émerger à la fois les lois et les projets locaux mis en œuvre, il semble qu'il y ait plus une quasi coproduction de la politique de la ville qu'une structuration *bottom-up* ou *top-down*.

Le second axe qu'il serait très intéressant d'approfondir tient aux différences de culture dans l'approche de la construction de la ville. Un premier ensemble de différences est relatif à la préoccupation égalitaire et intégratrice française quand les Américains se satisfont de quartiers juxtaposés. Fondamental pour comprendre les logiques

séparatistes autant que la fermeture parfois auto-entretenu des ghettos américains, cet aspect occulte régulièrement une seconde différence qui a trait à la façon dont sont appréhendées les dynamiques urbaines. Le rôle central des logiques de développement économiques et tout particulièrement foncières aux États-Unis a été mis en lumière ici. En France, ces questions ne sont que rarement présentes et toujours sur un mode mineur.

Cette distinction fait plus généralement écho à la différence qui existe entre la perception des villes et des quartiers comme des territoires statiques ou produits d'une histoire à corriger, comme cela est souvent le cas en France, et la logique américaine consistant à comprendre ces mêmes territoires comme participant à la dynamique urbaine : une ville n'est jamais considérée comme figée et les quartiers peuvent très rapidement changer de situation géographique, de population, de problèmes. Il s'agit donc non de corriger un écart constaté aujourd'hui entre les quartiers défavorisés et le reste de la ville mais de permettre à ces derniers de revenir dans le panorama urbain commun, de s'inscrire dans des perspectives d'avenir. L'analyse seule ne suffit naturellement pas à sortir les ghettos de leur misère et peut même fragiliser les individus ou les communautés concernées en déstabilisant certains équilibres internes aux quartiers. Une telle conception des dynamiques internes des villes démultiplie toutefois les moyens d'action car cela permet de comprendre et approcher les espaces urbains défavorisés comme des réserves de valeur plutôt que comme des territoires à rattraper. Comme on l'a vu, la différence est énorme du point de vue des politiques publiques car cela permet de mobiliser le foncier et les investissements urbains non comme des coûts, mais comme des investissements, rentabilisés par la valorisation de quartiers entiers.

Enfin, si l'on se tourne vers les problèmes communs rencontrés, deux alternatives similaires et difficilement conciliables traversent les politiques américaines et françaises.

La première a trait à la difficulté à combiner déconcentration des populations pauvres et maintien du stock de logement destinés aux plus pauvres, le renouvellement se traduisant par une diminution nette des solutions de logement pour les plus pauvres et une aggravation de leur situation objective. En l'absence de politique métropolitaine, cette diminution de l'offre locale n'est pas compensée

par une augmentation des logements accessibles dans les quartiers plus riches de la ville.

La seconde a trait à l'opposition, en partie factice, entre les politiques centrées sur les gens et celles centrées sur les lieux : traiter les lieux conduit souvent à vouloir conserver sur place les individus ou ménages les plus intégrés et donc à potentiellement freiner leur insertion ; faciliter les parcours individuels conduit potentiellement à priver les quartiers des éléments les plus dynamiques du lien social local. Dans les faits, les politiques sont rarement univoques : le programme HOPE VI, comme le PNRU français d'ailleurs, traite ainsi les lieux mais s'accompagne d'un programme de mobilité ... Les problèmes de mobilité ne sont pas de même nature de part et d'autre de l'Atlantique<sup>8</sup>, mais cette tension traverse tous les débats sur les politiques de la ville élaborées tant en France qu'aux États-Unis.

#### NOTES

[1] L'évaluation des politiques publiques était un aspect important du « *Reinvented government* », les démocrates estimant que la décredibilisation de l'État ayant conduit à la vague libérale des années 1980 trouvait en partie sa source dans certains errements des politiques publiques. L'objectif de la réforme entreprise était d'atteindre une meilleure gouvernance afin de permettre à la fois une inscription dans le temps et une rationalisation de l'action publique. Pour cela, les différents programmes étaient dotés d'indicateurs de performance qui devaient permettre de piloter et légitimer les choix budgétaires. Mais au final, la définition et l'utilisation de ces indicateurs n'est pas plus à l'abri des manipulations ou des choix publics que les politiques elles-mêmes. Moins exposés médiatiquement, ils offrent même la possibilité de réorienter les priorités publiques en évitant les débats. Il a ainsi suffi aux équipes de G. W. Bush de remonter le degré d'exigence ou, tout simplement, d'être plus sévères dans les évaluations des politiques urbaines pour piloter « à vue » les coupes budgétaires en se parant du manteau de l'efficacité des choix publics.

Cette expérience ne doit pas appeler à condamner l'évaluation des politiques publiques, en revanche elle appelle à être très vigilant au moment de la mise en place des outils et règles de contrôle, faute de quoi l'expérience américaine récente enseigne que l'évaluation peut n'être qu'un faux nez n'empêchant ni le maintien de politiques inefficaces, ni la suppression de politiques plutôt efficaces mais divergeant de la ligne idéologique du pouvoir nouvellement installé.

[2] Effectuant un premier chiffrage, Glickman (1984) calcule que la dépense en faveur des programmes urbains aurait diminué de 10,6% pour la seule année 1982 et de 8,1% l'année suivante. Revenant sur l'effet cumulé de ces décisions sur la période 1980-1986, De Cuciti (1990) montre que

pendant ces 6 années, le total des dépenses fédérales (hors Défense) en faveur des villes aisées a crû de 60% en dollars courants, contre à peine 6% pour les villes en situation difficile.

- [3] On notera la grande proximité entre cette politique et le Programme National de Rénovation Urbaine voté en France en 2003, même si l'ANRU opère à une échelle relative plus grande. Les mêmes problèmes se font d'ailleurs jour de part et d'autre de l'Atlantique, la « déconcentration » de l'habitat social se traduisant en fait par une baisse du nombre de logements pour les plus pauvres. L'offre sociale et très sociale (qu'elle soit comptée localement ou à l'échelle de l'agglomération) est ainsi systématiquement inférieure après la reconstruction à ce qu'elle était avant la rénovation du quartier, ce qui accentue les difficultés de logement des populations défavorisées.
- [4] L'absence de suivi des besoins (et de subventions éventuelles en lieu et place de seules exonérations) et la non-conditionnalité du statut de zones franches urbaines en France (les ZFU étant définies sur critères essentiellement statistiques plutôt qu'assises sur des projets de développement locaux) sont d'ailleurs régulièrement pointées comme les principaux obstacles à la véritable efficacité d'un dispositif, qui génère aujourd'hui à peu près autant de succès que d'effets d'aubaines (Gilli, 2006).
- [5] Selon les termes mêmes de l'objectif stratégique énoncé par le ministère de la Ville et du logement dans son plan quinquennal (2000-2006)
- [6] En dépit d'un fort mouvement NIMBY qui affecte jusqu'à la structure urbaine (Davis, 1992), les cas de conflits politiques ouverts entre communautés sont rares. Le plus emblématique reste l'opposition de la population de Baltimore à la mise en place du programme *MTO* localement, opposition qui a finalement eu raison de la mesure.
- [7] Les études montrent que si certains ménages parviennent à profiter de leur nouveau cadre de vie pour s'inscrire dans des trajectoires sociales dynamiques, la plupart ne parviennent pas à rester dans leurs logements une fois l'aide épuisée, annulant ainsi les effets potentiels du changement très ponctuel de quartier.
- [8] Au vu des statistiques de l'Observatoire des ZUS, les quartiers défavorisés français ne montrent pas de déficit particulier de mobilité par rapport aux autres quartiers (leur problème viendrait plutôt d'une forte spécialisation à la fois des entrées dans le quartier, plutôt plus défavorisées que la moyenne des habitants et des sorties, plutôt plus favorisées que la moyenne des habitants), alors que les ghettos américains sont plus fermés.



## BIBLIOGRAPHIE

- Benton J.E., 1992, « The Effects of Changes in Federal Aid on State and Local Government Spending », *Publius*, Vol. 22, No. 1. (Winter, 1992), pp. 71-82.
- 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*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Cuciti De, 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, Duke University Press.
- Davis M., 1992, *City of Quartz, Excavating the future in Los Angeles*, Vintage books.
- Donzelot, C. Mével et A. Wyvekens, 2003, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, éd. du Seuil.
- Gilli F., 2006, « Entreprises et développement urbain : les zones franches ont-elles rempli leur mission? », in C. de Boissieu et C. Deneuve (eds.), *Les entreprises françaises en 2006*, Paris, Economica, pp. 163-187.
- 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*, Washington DC, U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Jackson K., 1985, *Crabgrass Frontier: The suburbanization of the United States*, Oxford, Oxford University Press.
- 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.
- Kain J., 1968, « Housing desegregation, negro employment and metropolitan decentralization », *Quarterly Journal of Economics*, 32, 2, 175-197.
- Kleinberg B., 1994, *Urban America in Transformation : Perspectives on Urban Policy and Development*, Newbury Park, Sage.
- Kirszbaum T., 2004, « Discrimination positive et quartiers pauvres, le malentendu franco-américain », *Esprit*, n°303, 3-4, pp. 96-117.
- 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.
- Logan, J.R., D. Oakley, et J. Stowell, 2006. « Resegregation in U.S. Public Schools or White Decline? A Closer Look at Trends in the 1990s », *Children, Youth, and Environments*, vol. 16, pp. 49-68.
- Nathan R. et F. Doolittle, 1987, *Reagan and the states*, Princeton, Princeton University Press.
- Pettigrew T., 1971, *Racially Separate or Together*, New York, McGraw Hill.
- Simonsen W., 1994, « Changes in Federal Aid and City Finances: A Case Study of Oregon Cities », *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 24, No. 2. (Spring, 1994), pp. 37-51.
- Slessarev H., 1997, *The Betrayal of the Urban Poor*, Philadelphie, Temple University Press.

- Stoecker, 1996, « The Community Development Corporation model of urban redevelopment: A political economy critique and an alternative », *American Sociological Association Annual Meeting*.
- Thomas R., 1986, « Cities as Partners in the Federal System », *Political Science Quarterly*, Vol. 101, n°1, pp. 49-64.
- Wacquant L., 2006, *Parias urbains : Ghettos - Banlieues - Etat*, Paris, La Découverte.
- Walker C., 2002, *Community Development Corporation and their changing support system*, Washington DC, Urban Institute.
- Wilson W. J., 1987, *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wilson W.J., 1996, *When work disappears – The world of the New Urban Poor*, New York, Random House.