

Entre concurrence locale et réseaux de coopération : retours sur l'expérience américaine de la politique de la ville

Depuis 2005, le coût d'une ville qui dysfonctionne socialement jusqu'à l'implosion est présent à l'esprit de tous. Acteurs locaux comme investisseurs internationaux connaissent les ravages d'une vague d'émeute à la fois sur le sentiment d'appartenance à une même collectivité et sur l'attractivité d'une ville pour les investisseurs internationaux. Ces deux éléments ont un poids tout particulier dans le cas francilien. D'une part la taille de l'agglomération et les écarts de richesse et de situation entre personnes ou entre quartiers affaiblissent les liens d'appartenance 'mécaniques' pouvant exister ailleurs. D'autre part l'exposition internationale de la métropole francilienne la rend plus sensible au regard international. De plus, réceptacle et caisse de résonance de toutes les tensions mais aussi de tous les dynamismes d'une société, les villes sont particulièrement exposées aux tensions liées des transformations économiques et sociales (Paris les vit autant sinon plus que les autres agglomérations françaises). Or, si la résolution en amont, des problèmes économiques et sociaux est fondamentale pour qu'une ville aille bien, les déséquilibres urbains pèsent aussi par eux-mêmes sur le développement territorial.

Sous des noms et des modalités diverses, la « politique de la Ville » existe ainsi dans tous les pays occidentaux. C'est le cas de tous les pays européens, comme le montrent l'ensemble des travaux coordonnés par le programme Urbact. C'est aussi le cas aux Etats-Unis sur lesquels nous jetterons ici un regard particulier¹. A l'image des histoires urbaines et sociales de chacun d'eux, les modalités que prend la politique de la ville diffère évidemment dans tous ces pays. Mais les comparaisons font ressortir partout la même originalité : ce sont des politiques territorialement très ciblées, puisqu'elles interviennent dans la trame même des espaces urbains, mais qui en même temps suscitent ou mobilisent des politiques nationales par le caractère de politiques social qu'elles revêtent inmanquablement.

Parfois vécues comme des cautères inefficaces, les politiques urbaines cherchent aujourd'hui à se réinventer en se pensant en dynamiques, s'inscrivant au croisement des aspirations individuelles et des projets territoriaux. Dans cette perspective, un regard sur le cadre et les actions menées outre-atlantique permet un retour réflexif sur les contraintes et enjeux auxquels sont confrontés nos villes et nos quartiers.

Les politiques de la ville aux Etats-Unis

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, vues les plus répandues sur le 'modèle' américain, sont très variables en fonction des sujets et traduisent autant sinon plus des périmètres institutionnels différents que

¹ Ce travail est tiré des travaux menés pour la Caisse des Dépôts et Consignations et ayant donné lieu à la publication d'un rapport sur *La politique de la ville aux Etats-Unis, une perspective française*.

des conceptions politiques et philosophiques opposées. Le pari est encore plus risqué lorsqu'il s'agit de travailler sur les politiques urbaines, puisque, à l'instar de la vision que suggère 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. Ceci est d'autant plus affirmé qu'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, en nourrissant respectivement la coexistence ethnique et le communautarisme à base locale.

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 américain 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 tient moins à la volonté politique qu'à la structure institutionnelle : les budgets d'éducation et de police sont de compétence locale aux Etats-Unis, alors qu'ils sont nationaux en France, où ils constituent les principales contributions budgétaires en dehors des crédits spécifiques du ministère de la Ville.

De même les politiques urbaines américaines offrent le même tiraillement que les politiques françaises entre des instruments ciblés sur les 'gens' (leurs revenus, leur formation, leur accès au logement) et des politiques dédiées aux 'lieux' (leur équipement, leur réhabilitation, leur raccordement aux réseaux urbains). Cette quasi schizophrénie des politiques de la ville s'exprime de la même manière de part et d'autre de l'atlantique : valoriser les quartiers suppose d'y maintenir les populations dynamiques qui sont ainsi potentiellement sacrifiées, mais faciliter la promotion de ces familles revient à sacrifier plus encore leurs anciens voisins entérinant ainsi la dérive de ces quartiers. Au final d'ailleurs, 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.

L'importance des communautés (entités généralement locales qui s'apparentent à ce que peuvent être les communautés paroissiales en France) a toutefois des conséquences originales sur les relations entre l'organisation des villes et l'intégration sociale et raciale de leurs habitants. 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.

Enfin, le système fédéral américain a des conséquences, les équilibres entre les différentes strates institutionnelles et les modalités de mise en œuvre du principe de subsidiarité s'avérant souvent très variables d'un Etat à l'autre. La politique de la ville y est ainsi le produit de

l'interaction complexe entre des problématiques locales, des politiques et des financements définis au niveau fédéral et des réseaux d'acteurs intermédiaires qui font le lien entre les deux, aidant les communautés d'une part, lobbyisant à Washington d'autre part.

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, comme c'est le cas en France et plus généralement en Europe. Toutefois, depuis notre rive de l'Atlantique, la politique de la ville américaine se caractérise par quatre éléments.

D'abord et depuis le premier âge du renouvellement urbain, l'accent y est mis à la fois sur le bâti et sur le développement économique. Ces deux piliers ont toujours existé côte à côte, alors que les politiques publiques françaises, plus récentes, ont plus valorisé les actions parallèles sur le bâti et le volet social (qui ne rejoignent vraiment les politiques économiques que pour l'accès à l'emploi et sous des angles différents).

Ensuite, les quartiers ont du palier le retrait direct (suppression ou réduction de certains services) ou indirect (gestion perpétuellement inefficace) de l'Etat qu'il soit local ou fédéral. Action sociale, mais aussi éducation ou formation professionnelle, 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 une dilution de leur capacité d'action. Si le déficit de services publics dans les ZUS (en moyens humains tout du moins) ouvre la porte à la fois à des inégalités de fait dans la couverture territoriale, ce problème n'existe pas sous cette forme ni à ce niveau en France.

Autre élément central, les politiques sont pensées de manière dynamique : elles visent la mise en capacité de réussir des habitants ou des quartiers plutôt que leur mise à niveau directe. Un volet 'formation' figure ainsi systématiquement dans les initiatives économiques qui est même parfois élaboré en lien direct avec les stratégies de développement des entreprises locales afin d'anticiper leurs besoins de main d'œuvre à un ou deux ans. De même, les chèques logement (pour les gens qui déménagent dans le cadre des programmes MTO ou HOPE VI) ne durent qu'un an : bonne ou mauvaise chose, cela traduit le pari qu'une dynamique s'amorcera qui permettra ensuite à la famille de s'inscrire dans un cycle vertueux (amélioration de l'accès à l'emploi, sécurisation des revenus, etc.). Egalement, l'accent mis sur la valorisation foncière des quartiers (comme indicateurs de réussite et comme moyen de financer les investissements à venir grâce à la plus-value foncière réalisée) témoigne de l'idée que les investisseurs dans ces quartiers doivent suivre les mêmes logiques qu'ailleurs dans la ville : développer un potentiel de richesse sur lequel s'appuyer ensuite pour continuer la valorisation du potentiel local.

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 dans le temps et l'espace. D'une part les politiques sont souvent évaluées et régulièrement amendées. D'autre part, certaines décisions n'ont que des portées expérimentales, n'ont pas vocation à être généralisées mais plutôt à être déclinées ailleurs en cas de succès, généralement sous une forme légèrement amendée. Cette extrême porosité et variabilité des structures est différente de ce que l'on trouve en France².

les enjeux d'un éclairage américain

Sur la base des proximités ou des originalités relevées, l'éclairage américain peut nous être utile sous trois angles : (i) les échecs de la politique sociale dans les ghettos américains, (ii) la vivacité du tissu local et les moyens de se nourrir des dynamiques participatives et (iii) les modalités d'intégration des acteurs et logiques économiques dans les politiques de la ville.

Cohésion sociale et territoriale : les leçons d'un échec

Les réhabilitations ne concernent en général que des zones « grises », intermédiaires, et plus rarement sur les cœurs des ghettos les plus touchés. Cela souligne une double défaillance sociale et territoriale dans la cohésion des villes américaines.

Le premier enseignement, par défaut, de la politique de la ville aux Etats Unis est relatif aux services sociaux : 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. 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 associatifs et de bureaux de développement économique. 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 ».

Le second enseignement porte sur l'organisation spatiale des villes américaines. 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 ». Dans ce contexte, les gens agissent en 'locaux' dans leurs relations amicales, ethniques, religieuses ou sociales. Les politiques locales de développement économique ont ainsi pris un

² même si la multiplicité des situations locales, nées des différents empilements institutionnels et des investissements différenciés des associations et pouvoirs publics locaux, est bien plus grande que le simple cadre légal ne le laisserait supposer. Il suffit d'avoir été acteur de terrain en France pour savoir qu'aucune ZUS ne ressemble à sa voisine.

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.

Une des façons que les américains ont trouvé pour résoudre les problèmes urbains est ainsi de les laisser derrière eux en créant de nouveaux gouvernement dans les communautés périurbaines en pleine croissance : de Souza Briggs (2005, p19) rappelle que le nombre de gouvernements spécifiques (gestion des eaux, hôpitaux, cimetières, pompiers, transports publics, etc.) a à peu près triplé entre 1952 et 2002. Ce phénomène, qui va évidemment à l'encontre d'une mutualisation des coûts et des financements, traduit à la fois une augmentation du nombre de services sortant du régime 'commun' (districts spécialisés) et par un fractionnement de plus en plus marqué de la métropole³. Ces gouvernements spécifiques épousent 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.

Dans le cadre d'une ségrégation toujours forte et aux ressorts renouvelés, 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). Il y a d'ailleurs une résistance farouche des différentes banlieues à l'idée d'intégration métropolitaine. Le refus des populations blanches de Baltimore de participer à la mise en place du programme fédéral MTO est emblématique. Il n'est pas unique : à travers toute la nation, les banlieues périurbaines ont adopté des stratégies d'indépendance locale et se sont opposées aux efforts des états ou du gouvernement fédéral pour freiner ce mouvement.

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

	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002
Gouvernements locaux	78 218	79 862	81 780	83 186	84 955	87 453	87 525
Collectivités Locales	38 552	38 726	38 851	38 933	38 978	39 044	38 967
<i>Contés</i>	3 044	3 042	3 041	3 042	3 043	3 043	3 034
<i>Municipalités</i>	18 517	18 862	19 076	19 200	19 279	19 372	19 429
<i>Bourgades</i>	16 991	16 822	16 734	16 691	16 656	16 629	16 504
District scolaire	15 781	15 174	14 851	14 721	14 422	13 726	13 506
District spécial	23 885	25 962	28 078	29 532	31 555	34 683	35 052

L'instauration de gouvernements métropolitains serait un pare-feu utile. Pour les tenants du *New Urbanism*, dans le cadre d'un pays très décentralisé aux ressources locales fragmentées, il ne peut y avoir de convergence des services et opportunités offertes aux populations sans un minimum d'intégration urbaine. 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.

³ 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 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 ».

Sans cette option d'expansion territoriale, (...) les villes centres se trouvent contraintes à augmenter les taxes et les dépenses ». Le parallèle avec la question de la péréquation à l'échelle francilienne et de l'efficacité du FSRIF est ici saisissant.

La politique de la ville aux Etats-unis est donc aussi 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 (généralement contre l'avis et l'intérêt des municipalités habituées à négliger les électeurs des ghettos et les ghettos eux-mêmes).

Les seuls éléments porteurs de cohésion urbaine sont ainsi les projets à l'échelle métropolitaine. Par exemple, alors que les Zones Franches Urbaines sont en France des zonages de quartiers, sans vision stratégique ni locale (car encadrés par des règles, et non conditionnés par des projets) ni métropolitaine (les délimitations sont statistiques sans travail de focalisation sur les points névralgiques de la métropole), dans le cas des zones franches américaines (EZ/EC), la pierre angulaire de la candidature est un plan stratégique élaboré à l'échelle de l'agglomération, par les associations et communautés locales porteuses. Les subventions obtenues sont arrêtées à l'échelle de l'agglomération (y compris pour New York et Los Angeles !) et sont ensuite gérées au niveau local par un conseil défini pour l'occasion. Il détermine les bénéficiaires des bourses et la durée d'obtention.

Le programme fédéral EZ/EC (Zones franches) 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 créées, le développement durable de la communauté offert, les partenariats locaux et une vision stratégique du changement.

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, New-York et Philadelphie) ont quant à elles reçu 100 millions de dollars pour les dix ans du programme et Los Angeles et Cleveland, deux EZ supplémentaires ouvertes par la suite, ont reçu respectivement 125 million de dollars et 87 millions (plus 3 millions d'aides spécifiques).

Les entreprises témoignent d'un intérêt mesuré pour les abattements fiscaux et sont avant tout préoccupées par les coûts immobiliers, la qualité de la main d'œuvre et la qualité des transports. Les charges (communications, chauffage, etc.), l'image de la communauté et la qualité de la vie arrivent ainsi avant les incitations fiscales (14^e sur les 17 raisons d'installation avancées).

A l'origine, ce plan devait émerger de la base locale via un processus participatif. Pour aider les candidats, 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 œuvre de ces plans stratégiques. Cette insistance sur une planification faite par la base incarnait la doctrine du 'gouvernement réinventé' vanté alors par le vice-président Al Gore. Une fois les décisions arrêtées, les jeux de pouvoirs traditionnels entre les associations historiques aux prébendes définis en dehors de toute démarche de projet ont toutefois repris assez largement et tendent à fragmenter ces projets.

Une dynamique participative favorisée à tous les niveaux

La participation et la souplesse à tous les niveaux des politiques de la ville américaines sont une originalité indiscutable. Cela concerne la participation des habitants à l'élaboration des projets politiques locaux, cela se traduit au niveau national dans la possibilité d'expérimenter des versions différentes des politiques fédérales en faisant part des retours d'expériences pour enrichir les politiques menées et cela se retrouve dans la structuration de réseaux d'acteurs à une échelle intermédiaire pour peser à la fois sur l'élaboration des politiques locales et des politiques nationales.

La démocratie participative (structurée et financée) est une source d'enrichissement des politiques économiques, sociales et politiques fondamentale au niveau local ; qu'il s'agisse des associations caritatives et des services sociaux associés, des Community Development Corporations ou de la participation des associations aux projets métropolitains. Les politiques décentralisées posent en effet un enjeu de régulation économique pour adapter de la manière la plus efficace des programmes à leur population cible et la limite entre un ciblage fin et un début de fragmentation est ténue.

Les associations communautaires sont toutefois plus présentes dans les quartiers moyens ou aisés (où elles peuvent prendre la forme de coalitions d'intérêt), que dans les ghettos ou les quartiers en déshérence. La fragilité des liens sociaux liés à la plus grande mobilité des personnes⁴, la violence qui conduit les habitants à moins sortir sont des explications à cette moins grande capacité d'institutionnaliser les organisations communautaires. 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

⁴ La fuite potentielle des plus 'intégrés' est ainsi un problème récurrent des associations locales. Chaskin et al (2001) notent ainsi que « à mesure que les gens améliorent la qualité de leur réseau hors de leur quartier (par l'entremise de leurs activités associatives) 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. Leur départ sonne alors souvent le glas de l'association considérée.

tend à être captée par les minorités les plus aisées. Une analyse menée sur l'ensemble des conseils de quartier de Los Angeles est très éclairante sur ces sujets⁵.

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. La mise en œuvre des politiques s'accompagne en effet d'un retour critique sur la structure même des politiques mises en œuvre. On trouve ainsi, comme en France, de très nombreuses analyses de sites qui débouchent sur une remontée d'information structurée à vocation d'évaluation quantifiée, ce qui est plus rare en France, dont la vocation est de déboucher sur des inflexions législatives, ce qui est quasi absent dans le cas français. La circulation des idées est ainsi vivace entre les différentes versions expérimentées, les chercheurs, les lobbies et les décideurs publics.

Les exemples sont nombreux, comme le programme Community Development Block Grant qui a été régulièrement évalué et refondé. En 2004, Galster et al. notent ainsi que les dépenses réalisées produisent des effets significatifs sur le quartier dépassent une valeur seuil (estimées à environ 100 dollars d'investissement par personne pauvre et par an) et à condition de s'ancrer dans le temps : 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 et des investissements réguliers depuis 1974. Dernier élément récemment versé au dossier et qui réinterroge les programmes fédéraux: les aides directes semblent plus efficaces que les aides indirectes et, parmi les premières, les interventions ciblées semblent préférables car elles offrent une plus grande lisibilité sur les buts à atteindre et permettent de mettre en place des services aidant directement à résoudre les problèmes visés.

De même, Turner et Rawlings (2005) retiennent de leur évaluation des programmes Moving To Opportunities (MTO), Job-Plus et Bridges to Work, des enseignements intéressants sur la structure effective des problèmes rencontrés et soulèvent plusieurs points cruciaux concernant les caractéristiques des quartiers et des politiques requises. Ils se rendent compte que la plupart des familles à bas revenus travaillent, au moins de manière intermittente et que les zones ciblées n'étaient pas aussi déconnectées du marché du travail que les statistiques le laissaient penser. Les actions sur l'emploi doivent donc non seulement chercher à aider les gens à trouver des emplois, mais également aider les personnes à conserver leur emploi et à progresser dans leur entreprise. Les analyses du programme MTO ont également permis de constater que la subvention de 1 an était de durée insuffisante pour permettre un véritable ancrage des populations dans leurs nouveaux quartiers. La généralisation du programme MTO

⁵ 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)

a ainsi été annulée au motif que sauf à rester inefficace, son élargissement n'aurait pu faire l'économie d'une refonte et d'un renchérissement trop important du dispositif.

Le rôle des grands acteurs intermédiaires est enfin fondamental. A la croisée des politiques locales et nationales, les associations, fondations et organisations non gouvernementales sont devenues centrales. 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. Dans ce succès, les ONG sont doublement impliquées. D'une part, c'est une intervention massive des CDC certes, mais structurées dans les grands réseaux techniques et financiers des organisations et associations nationales qui a permis cela. D'autre part, ces réalisations s'appuient sur des lois fiscales nées d'un intense lobby de ces mêmes groupes pour aider à la mise en capacité de réaliser les projets d'investissements des CDC et acteurs locaux divers.

Quand le gouvernement fédéral a permis d'industrialiser le fonctionnement des CDC en appuyant les initiatives et répondant aux besoins à l'échelle nationale, un réseau local avait été maintenu vivace depuis les années 1970. D'artisanal au départ, ce réseau de financement et de soutien s'est peu à peu structuré : en 1979, la fondation Ford a ainsi créé un fonds de soutien aux initiatives locales (le *Local Initiatives Support Cooperation* – LISC), première d'une longue série de fondations nationales visant à aider les efforts de développement locaux dans les communautés défavorisées. A l'origine capitalisé à hauteur de 10 millions de dollars, le LISC a depuis levé 900 millions de dollars auprès de 1100 entreprises privées et soutient les activités de 875 CDC dans 30 villes et régions différentes.

Ces fonds associatifs ou privés ont 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 ainsi 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). Cette indépendance financière relative trouve son pendant au niveau technique puisque ce sont peu à peu structurés des réseaux d'expertise nationale parallèles à la fois aux compétences locales et aux compétences fédérales. Ces réseaux viennent en soutien des projets d'investissement des CDC et en appui à leur structuration voire leur création et cherchent à se faire accepter de l'intérieur par les communautés.

L'exemple du *Consensus Organizing Demonstration Program* lancé par la LISC est éclairant à ce sujet (Chaskin et al., 2001, pp96-97). Le projet a commencé par l'identification de villes où des philanthropes locaux et un cercle influent de banquiers (rendus sensibles à la question suite à la loi CRA) et chefs d'entreprises étaient susceptibles de soutenir l'installations d'agences de développement communautaires (CDC). Dans six

quartiers des villes sélectionnées, les organisateurs ont identifié un groupe représentatif d'habitants et de personnes prenant part à la vie de la communauté (entrepreneurs, prestataires de services) en accord avec l'idée et les stratégies proposées pour améliorer la communauté et prêts à s'engager pour aider à la mise en place des nouvelles agences. L'enjeu était alors de parvenir à diffuser ces stratégies dans la population et à la faire adhérer à ces orientations. Il s'agit en effet de créer des relais d'experts capables de diffuser des bonnes pratiques sur les modèles de partenariat et de 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'.

Rôle de l'économie

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). La même logique est poursuivie par le gouvernement fédéral dans les années 1990 lorsqu'il institue les zones franches puisqu'il s'agit de modifier les conditions d'accès au marché dans des périmètres déterminés, via une taxation différenciée.

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.

Les CDC représentaient 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. Au moment de leur redynamisation (au début des années 1990) 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. A l'origine, pourtant, leurs efforts 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. Elles n'ont malheureusement 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.

Le déficit d'ingénierie économique est d'ailleurs systématiquement pointé par les acteurs locaux comme nationaux. C'est ce point que les réseaux associatifs ont cherché à corriger en premier lieu. La technicité est d'autant plus indispensable que la plupart des projets existant dans les communautés défavorisées ne sont 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 l'aide ou l'accompagnement des projets d'investissement dans les quartiers défavorisés et c'est sur cela que les CDC se proposent d'intervenir.

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 deux ans 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.

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

Toutefois il y a une problématique au moins aussi réelle dans le financement des organisations communautaires elles-mêmes (CDC ou autres) et de leurs actions. Sur ce second point, Slessarev (1997, p168) souligne 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 ».

Le LISC ou *Entreprise* ou même les équipes locales des CDC ont fait d'énormes progrès dans la rationalisation, l'organisation et la sécurisation des ressources, mais 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, les CDC bénéficient d'un soutien institutionnel croissant. Elles ont bénéficié d'une très forte augmentation de la participation des collectivités locales qui se sont aussi 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. Cette nouvelle situation a deux corollaires non négligeables. D'une part les leaders locaux, après avoir perturbé et menacé l'ordre local, ont été intégrés dans le système politique local et les CDC ont 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. D'autre part, leur crédibilité financière s'est améliorée et elles ont eu un meilleur accès aux financements privés. Au delà des obligations d'investissement liés à la loi CRA, la meilleure structuration et la plus grande assise des produits proposés par les CDC leur a ouvert les portes de nombreuses banques ou de promoteurs⁶.

L'économie intervient aussi comme élément de structuration des politiques nationales, en tant que vecteur de régulations. L'importance et l'efficacité de règles légales contraignantes pour guider les investissements offrent ainsi des pistes et des enjeux pour les politiques publiques à destination des quartiers les plus pauvres, souvent à l'écart des marchés ou subissant des situations de marché très déséquilibrées (comme par exemple dans le cas des services sociaux devenus privés dans les années 1970, qui dessinent une succession de monopoles locaux, mais dont la régulation fait toujours défaut ainsi que vu plus haut).

Votée en 1977, la loi sur le réinvestissement dans les quartiers (*Community Reinvestment Act*) cherchait ainsi à répondre à une pratique d'évitement de plus en plus répandue dans les villes américaines, le *red-lining*⁷. 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, ce n'est qu'en 1989 que les évaluations sont rendues publiques et efficaces (et qu'en 1995 que la loi est passée de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats).

⁶ 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.

⁷ 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.

Selon le PDG de *Bank of America*, Dick Rosenberg, « quand, en 1989, la Fed a refusé une fusion nationale au motif qu'une des parties ne respectait pas les critères du CRA, beaucoup de gens en ont pris bonne note ». La menace 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) et une hausse des valeurs immobilières locales (jusqu'à 43% dans certains quartiers noirs de New York, Simmons, 1996). A long terme, ces augmentations doivent permettre d'augmenter le stock de capital mobilisable pour développer des entreprises ou des commerces dans ces quartiers.

	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

Un autre moyen de peser sur les acteurs économiquement impliqués dans les ghettos sont les quotas ou les marchés réservés. Pendant les années 1980, les programmes d'attribution préférentielle des marchés dans le cadre du Small Business Act 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 pourcentages pouvaient atteindre 30 voire 50% dans des villes comme Chicago, Atlanta ou Washington DC avec une très importante population noire.

Cependant, la plupart des entreprises bénéficiaires manquaient des rudiments de management et de gestion si bien que la plupart des contrats rémunéraient essentiellement le matériel et la main d'œuvre. sans aider les entreprises bénéficiaires à s'en sortir et à être indépendantes. 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 se disent entre eux que « celui qui vend au gouvernement est clairement sur le point de mettre la clef sous la porte » (Slessarev, 1997, p126).

Zonages, projets, évolutivité, expérimentation

La structuration d'une ingénierie économique, le rôle du social, la valorisation de la participation et le rôle des liens entre les quartiers et la ville, ressortent donc comme des éléments importants à retenir de l'expérience de la politique de la ville aux Etats-Unis. Concernant les pistes d'investigation, la maturation de réseaux d'échanges techniques et financiers capables de venir en soutien à long terme dans les équipes locales est intéressante et l'utilité d'expérimentations et d'évaluations (en leur assurant un débouché politique) apparaît également fondamentale. Deux autres axes sont particulièrement importants dans une perspective francilienne.

La fragmentation des villes américaines et les difficultés rencontrés par les acteurs pour agir à la source des problèmes urbains doit être retenue. Sans une mise en commun des ressources et produits des activités de l'ensemble de la métropole, les frontières internes de celle-ci ne peuvent que s'accroître, nourries par des dynamiques locales auto-entretenues.

D'une part, une réelle remise en selle des quartiers passe donc par des péréquations fortes et par un retour (ou un maintien) d'importants budgets de fonctionnement : ce sont les services (école, police, emploi, poste, services sociaux, etc.) qui tissent au quotidien la vie dans la ville et permettent de rétablir l'égalité des chances entre les différents quartiers.

D'autre part, la nécessité de remettre en chantier la question des zonages dans la politique de la ville ressort de la comparaison américaine. La définition statistiques des zonages est la garantie d'une certaine égalité dans la couverture de la population puisqu'elle prévient le fait qu'un quartier échappe à toute aide au motif qu'il ne parviendrait pas à présenter un projet local. C'est donc un rempart contre l'abandon de certains quartiers trop à l'écart des réseaux politiques, économiques et sociaux. Toutefois, la définition binaire des zones nuit à la capacité d'élaboration de projets locaux et a fortiori métropolitain. Un système intermédiaire pourrait être inventé, à mi-chemin des zonages et des projets, où l'appartenance à une zone ouvrirait inconditionnellement l'accès à certains droits tandis que, dans une bande de transition à proximité mais en dehors de la zone l'ouverture des droits serait conditionnée à l'existence d'un projet.

Les systèmes de péréquation ne sont toutefois pas éternels, alors même que de puissantes logiques de déconstruction territoriales sont à l'œuvre comme on le voit en Belgique (ensemble plus petit que l'Ile-de-France). Il est donc fondamental d'intervenir aussi sur les structures urbaines et de créer de la centralité dans les banlieues afin que celles-ci ne soient plus des impasses périphériques.

Il s'agit de traiter en même temps de la marginalité des quartiers au sein de la banlieue et de la marginalité de la banlieue dans l'agglomération. A l'image des zones franches américaines, l'échelle d'intervention et de définition des projets doit dépasser le quartier pour être réellement métropolitaine : à l'échelle d'une petite ville, rénover un quartier et ouvrir une rue structurante peut suffire à recréer du passage localement, réintégrer le quartier dans les circulations urbaines voire rééquilibrer partiellement l'agglomération. A l'échelle de la région parisienne, les circulations locales ne sont pas structurantes et leur correction n'a qu'un effet minime sur la mise à l'écart d'un quartier : la réhabilitation d'un quartier doit intégrer la place du quartier dans son environnement métropolitain à une échelle dépassant l'intercommunalité.

En économie géographique, il est acquis que les replâtrages ne servent à rien quand les déséquilibres se sont installés : il faut investir massivement et atteindre aux structures pour espérer rééquilibrer les potentiels de développement locaux. Raisonner à l'échelle métropolitaine donne une idée de l'ampleur des ambitions à former et des investissements nécessaires pour retourner le sens de l'histoire des lieux : une zone franche locale ne saura pas remplacer les pertes économiques et industrielles liées au départ des grande activités historiques. Les investissements mobilisés dans le cas des zones franches américaines ne sont sans doute pas à la hauteur des ambitions affichées, mais la méthode mérite une vraie attention : un financement pluriannuel qui est d'une part basé sur des projets localisés dans des quartiers mais pensés et définis à l'échelle métropolitaine et d'autre part qui fonctionnent autant par subvention d'équipement et d'investissement que par exonérations fiscales. Ces deux éléments combinés permettent de réels effets de leviers sur les territoires investis et ils répondent aux deux limites actuelles des ZFU qui, même lorsqu'elles décollent, peinent à dépasser le stade de petites ZAC locales et buttent très vite sur des contraintes d'investissement et d'élargissement.

Les activités économiques étant aujourd'hui mêlées et insérées aux tissus urbains, il faut se saisir de cette chance pour repenser les projets urbains à l'échelle de plusieurs communes et envoyer, à l'occasion de la réhabilitation d'un ou deux quartiers, un signal fort à l'ensemble de la métropole sur la vie qui agite les banlieues. Il ne s'agit pas de soigner localement un point douloureux en ravalant une dalle ; il s'agit de considérer le quartier comme un élément de la métropole et, à la manière d'un acupuncteur, d'atteindre les équilibres de la métropole via les quartiers.