



Politique de la ville l'expérience américaine



Questions sociales

Étude réalisée par **Cyril Cosme**
pour le **Centre d'analyse stratégique**



Politique de la ville l'expérience américaine

2012

Cyril Cosme

Conseiller pour l'emploi et les affaires sociales
Ambassade de France à Washington

Avant-propos



Vincent Chriqui
Directeur général
du Centre d'analyse
stratégique

Ce document est tout à fait singulier. Il est novateur, en ce qu'il provient d'une source qui n'est peut-être pas toujours suffisamment valorisée : l'expertise diplomatique française. Accueillir sous le timbre du Centre d'analyse stratégique le travail d'étude approfondie d'un conseiller d'ambassade est une première qui appellera probablement d'autres occasions.

Il est original, car il contient la description fouillée d'une situation et d'une politique très commentées et, en réalité, assez peu connues. Le cas des difficultés urbaines américaines et des politiques mises en œuvre pour les réduire a fait l'objet de nombreuses comparaisons et réflexions sur le plan utile des idées et des stratégies. Mais il manquait une perspective résolument administrative à l'analyse des problèmes et des solutions en entrant dans la machine qui produit de la norme, qui gère des budgets, qui mesure des résultats. À côté des ouvrages de sociologie, de géographie et de science politique, le travail de Cyril Cosme viendra utilement prendre place parmi les lectures de ceux qui s'intéressent à l'évolution des formes et des populations urbaines.

Il vient à point nommé car il autorise une immersion, puis une synthèse, dans les programmes et instruments américains au cœur de l'actualité (de HOPEVI, à *Choice Neighborhoods*, en passant par *No Child Left Behind*). Nourri d'entretiens, de visites, de lectures (livres de référence et documents budgétaires), le propos permet un regard dépassionné et informé sur l'Amérique contemporaine.

Le lecteur découvrira, au fil du texte, des réponses différentes à des questions centrales de la politique de la ville : qui doit maîtriser la règle d'urbanisme ? Comment doit s'organiser la fiscalité entre différents échelons de collectivités publiques ? Quelle place les entreprises doivent-elles prendre ? Faut-il vraiment distinguer les approches ciblées sur les habitants de celles qui sont centrées sur les équipements ? La question est alors de savoir ce qui peut être comparable en Europe, et, le cas échéant, transposable en France. Ce sera l'objet des prochains travaux du Centre d'analyse stratégique.

Sommaire

Préface	9
Synthèse	13
Chapitre 1 – Les différentes facettes de la crise des villes aux États-Unis, le legs de l’Histoire : désindustrialisation, exode vers les banlieues, ségrégation, paupérisation	27
1 ■ Désindustrialisation et extension des banlieues	27
2 ■ <i>Urban Renewal</i>	28
3 ■ La ségrégation raciale et la paupérisation	31
4 ■ L’essor des gangs et du crime	33
5 ■ Le déclin démographique des centres-villes, la crise financière	34
6 ■ Nouvelle approche des politiques urbaines, renaissance des villes	35
7 ■ Une crise persistante dans les anciennes villes industrielles de la <i>Rust Belt</i> (Northeast et Midwest) en dépit de la forte croissance des agglomérations américaines au cours de la dernière décennie	38
Chapitre 2 – Le bilan controversé de l’action publique en matière de revitalisation urbaine	47
1 ■ Politiques publiques <i>versus</i> tendances du marché	47
2 ■ L’éclatement institutionnel et le leadership local	49
3 ■ Pauvreté et ségrégation raciale persistante	52
4 ■ Une approche nouvelle du développement local	66

5 ■ Les villes à la recherche d'opportunités, ou comment cultiver les avantages comparatifs d'un territoire	74
6 ■ La réduction de la criminalité : un succès qui conserve sa part de mystère	80
Chapitre 3 – Enjeux des politiques de revitalisation urbaine pour l'administration Obama	85
1 ■ Une nouvelle attention portée aux questions urbaines	85
2 ■ L'impact de la crise de l'immobilier	88
3 ■ La question de l'éducation et de la formation au cœur de l'approche de l'administration Obama	96
4 ■ Le développement de la mixité sociale résidentielle	111
Chapitre 4 – Mixité sociale et revitalisation urbaine : l'expérience américaine (HOPE VI)	115
1 ■ La genèse du programme Hope VI : en finir avec les ghettos	115
2 ■ La mise en œuvre du programme Hope VI : recherche d'une nouvelle harmonie urbaine par la déconcentration de la pauvreté et la mixité sociale	116
3 ■ Évaluation du programme : un modèle de mixité sociale performant, mais aux effets encore modestes à l'échelle du pays	125
Chapitre 5 – Les exemples pionniers de la « mixité sociale »	133
1 ■ Saint Louis	134
2 ■ Atlanta	137
Chapitre 6 – New York City	141
1 ■ Upper Manhattan : retour sur les mutations du quartier de Harlem au XX ^e siècle	141
2 ■ Le développement économique, l'expérience de UMEZ – Upper Manhattan Empowerment Zone	145

3 ■ L'école, le modèle de Harlem Children's Zone	148
4 ■ Le logement social, l'expérience atypique de New York	149
5 ■ Expérimentations et politique de la ville : exemple de deux programmes conduits par le Center for Economic Opportunity de la ville de New York	153
Chapitre 7 – Chicago	163
1 ■ Immigration extérieure et intérieure	164
2 ■ Le <i>Urban Renewal</i> : rénovation urbaine sur fond de ségrégation raciale, édification du <i>public housing</i> et restructuration du centre-ville	167
3 ■ La dernière phase de revitalisation urbaine : démolition des tours du <i>public housing</i> (HOPE VI), promotion de la mixité sociale, <i>gentrification</i> et renaissance du centre-ville (Loop)	170
Chapitre 8 – Philadelphie	179
1 ■ Le visage de Philadelphie aujourd'hui	179
2 ■ Philadelphie et le <i>Urban Renewal</i>	180
3 ■ Les ressorts de la revitalisation urbaine de Philadelphie (1990) ..	180
4 ■ <i>Ten Year Tax Abatement</i>	181
5 ■ Bilan contrasté	182
Postface	185
Annexes	193
Annexe 1 - Quelques chiffres	193
Annexe 2 - Personnalités rencontrées	195
Bibliographie	197

Préface

Les États-Unis sont une source d'observations et d'analyses inépuisable pour bon nombre de sciences sociales. La combinaison d'un territoire aux vastes dimensions et d'une décision publique largement décentralisée est à l'origine d'un foisonnement d'initiatives et de programmes pour l'emploi, l'éducation et l'aide sociale, souvent difficile à appréhender pour un esprit cartésien. La culture scientifique du pays et la densité de son territoire en universités et centres de recherche offrent également un terrain favorable à l'expérimentation de l'innovation sociale et à l'évaluation des résultats. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le monde de la recherche est plus associé aux États-Unis qu'ailleurs au processus de décision politique.

Économistes et sociologues américains s'intéressent depuis longtemps aux mécanismes à l'origine des inégalités territoriales (*geography of opportunity*), aux facteurs de discrimination dans le logement ou l'emploi, de ségrégation résidentielle ou scolaire. De même, la politique de la ville est ancienne aux États-Unis (*urban policy*). Elle s'est développée il y a une cinquantaine d'années, à la jonction de la revendication en faveur des droits civiques, de la promotion des minorités ethniques, de la lutte contre la pauvreté et les ghettos urbains. Ce pays a donc une expérience ancienne et profonde dans l'élaboration et la mise en œuvre locale de politiques adaptées aux caractéristiques des territoires défavorisés, aussi bien dans l'éducation que dans le logement ou le développement économique local (*community development*).

Les mutations successives du XX^e siècle ont été autant de lames de fond pour les villes américaines : industrialisation, puis désindustrialisation, forte croissance des centres-villes puis fuite des emplois et des classes moyennes vers les banlieues, révolution de l'automobile redessinant l'espace urbain et péri-urbain, et en repoussant sans cesse les limites... À chaque fois, ces mutations ont entraîné une transformation des quartiers et des populations résidentes,

l'origine ethnique et le revenu jouant un rôle majeur dans l'occupation de l'espace et son évolution. Aujourd'hui, le visage des villes américaines est encore le produit de cette histoire.

Les villes américaines ne cessent cependant d'évoluer. Alors qu'on en annonçait le déclin irréversible il y a une trentaine d'années au profit des banlieues, elles bénéficient aujourd'hui d'un intérêt renouvelé. Les Américains n'hésitent plus à revenir y résider, y entreprendre et s'y distraire. Le marché est de retour. Du coup, la promotion des populations pauvres résidentes dans les quartiers des centres-villes ne se pose plus dans les mêmes termes qu'il y a vingt ans. Il s'agit encore de leur permettre d'accéder aux « opportunités » dont elles sont privées en raison de leur quartier de résidence (écoles de qualité, environnement sûr...), mais aussi de plus en plus d'éviter que la « *gentrification* » des quartiers n'aboutisse à leur éviction.

Par ailleurs, les citoyens se montrent plus sensibles à l'enjeu du développement durable et la planification urbaine s'efforce aujourd'hui d'inverser le modèle de la ville tentaculaire toujours plus gourmande en espace, en énergie et en autoroutes. La ville durable se doit d'être à la fois plus dense, plus intégrée entre zones résidentielles, zones de production et zones commerciales et moins ségréguée. En bref, il s'agit d'inventer un modèle urbain différent de celui à l'œuvre depuis cinquante ans.

Cette étude n'a pas d'autre prétention que de montrer la communauté de défis qui rapproche les États-Unis et la France en matière de politique de la ville. Mieux connaître ces défis communs peut être une source d'enrichissement pour tous les acteurs de cette politique, et favoriser des échanges fructueux au-delà des interlocuteurs diplomatiques habituels, entre chercheurs, associations, élus locaux.

Certes, ces échanges existent, qu'il s'agisse des réseaux universitaires ou des initiatives en direction des jeunes issus des quartiers. Je pense notamment aux jeunes lycéens « Jeunes Ambassadeurs » ayant l'occasion d'inscrire dans leur parcours scolaire deux semaines à Washington et Baltimore grâce à une collaboration entre l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'ambassade des États-Unis à Paris. Je pense aussi à l'initiative conjointe de Thione Niang et du Conseil national des villes, offrant à un certain nombre de jeunes diplômés français issus des quartiers sensibles la possibilité de suivre un stage d'immersion dans un environnement professionnel américain. Toutes ces initiatives méritent d'être encouragées.

Puisse cette étude réalisée par l'ambassade de France aux États-Unis et éditée avec le concours du Centre d'analyse stratégique y contribuer.

François Delattre
Ambassadeur de France aux États-Unis

Synthèse

L'expérience américaine en matière de revitalisation urbaine, dans les différents domaines couverts en France par la politique de la ville (logement, développement économique, école, sécurité, emploi, mixité sociale, lutte contre la ségrégation), est à la fois riche et ancienne. Elle fait l'objet de nombreuses études qui permettent de capitaliser aussi bien les échecs (*Urban Renewal* dans les années 1950 et 1960) que les succès (renouveau des centres-villes encouragé par certains programmes fédéraux et locaux au cours des vingt dernières années).

Cette étude, réalisée à partir de l'observation de la société américaine, des rencontres avec des responsables politiques, associatifs, administratifs, au plan national et au plan local, ne prétend pas résulter d'une recherche scientifique sur l'ensemble des thèmes couverts. Elle identifie quelques pistes d'intérêt commun pour les États-Unis et la France susceptibles de faire l'objet d'échanges plus approfondis entre les deux pays.

1 ■ La crise des villes américaines remonte aux années 1950

La crise urbaine aux États-Unis est un phénomène ancien. Elle résulte de la dévitalisation progressive des villes-centres à partir des années 1950, sous l'effet de la désindustrialisation, de la fuite des classes moyennes vers les banlieues résidentielles, de la délocalisation des emplois et des entreprises fuyant un territoire à la fois mal commode pour leur expansion et caractérisé au surplus par des taux d'imposition élevés.

À la fin des années 1970, beaucoup d'experts et de responsables politiques dressent le constat de décès des villes américaines. Même New York semble condamnée au déclin et sur le point de sombrer dans la faillite (les finances municipales sont mises sous la tutelle de l'État de New York en 1976). C'est l'époque où le Bronx flambe, où les immeubles vacants ou en ruine dessinent dans de nombreuses villes, grandes (New York, Philadelphie, Baltimore, Boston,

Detroit, Cleveland) ou moyennes (les villes industrielles de la *Rust Belt* telles Pittsburgh, Dayton, Youngstown, Camden, Newark), un paysage de désolation. Les populations qui subsistent, à l'exception de quelques quartiers résidentiels où il fait encore bon vivre, sont en majorité pauvres et la proportion de minorités ethniques est bien supérieure à la moyenne. Elles sont les oubliées de l'*American Dream*, enfermées dans le ghetto.

Cette évolution résulte des tendances à l'œuvre sur le marché résidentiel et dans l'économie américaine à l'époque. Le tissu urbain s'étale d'autant plus facilement que la contrainte de l'espace est plus relâchée qu'en Europe. La politique fédérale des transports privilégie l'automobile jusque dans les années 1970, avec la multiplication de rocade amenant l'automobiliste aux portes du *central business district*. Les Américains peuvent compter sur une essence bon marché et une politique fiscale favorisant la promotion immobilière, l'habitat individuel et l'accès à la propriété (*mortgage* et déduction fiscale des intérêts).

Les programmes de revitalisation conçus à l'époque pour restaurer l'attractivité des villes-centres (*Urban Renewal*) s'avèrent contreproductifs. La démolition de quartiers populaires, l'hyperspécialisation de quartiers centraux autour du *central business district* (*zoning*), l'extension du parc du logement social (*public housing*) jusqu'en 1968 vont accélérer la concentration de la pauvreté et des minorités. Les émeutes raciales des années 1965-1975 concluent la phase de migration des classes moyennes blanches vers les banlieues. Avec les progrès de la déségrégation raciale et l'expansion économique, les Afro-Américains ayant la possibilité de quitter le ghetto alimentent à leur tour la fuite hors des centres-villes, le plus souvent sans se mélanger aux Blancs (Prince George's County à Washington DC).

2 ■ Les signes d'une renaissance des villes américaines depuis une vingtaine d'années ne traduisent pas pour autant une inversion de la tendance générale

Depuis les années 1980, l'économie comme le marché résidentiel semblent évoluer dans un sens moins défavorable aux villes-centres. Plusieurs signes l'attestent, comme l'augmentation de la demande en surfaces de bureaux non seulement à Manhattan mais aussi dans le *central business district* des plus grandes villes du Midwest et du Northeast (Philadelphie, Boston, Chicago), la forte croissance des services financiers, le développement de nouveaux emplois (y compris des emplois à qualification et rémunération élevées). Cette croissance se concentre cependant dans quelques quartiers centraux au sein

des métropoles américaines. Globalement, l'écart avec les banlieues continue de se creuser.

Ce mouvement a favorisé le retour d'une classe moyenne supérieure en ville, et reflète sans doute un regain d'intérêt pour le mode de vie urbain (rénovation du patrimoine architectural, réouverture des *Theatre Districts*...). La *gentrification* touche la plupart des villes, grandes (Washington, New York, Boston, Chicago) ou moyennes (voir à cet égard certains quartiers de Saint Louis dans le Missouri – Lafayette Square – ou de Cincinnati dans l'Ohio – Mount Adams). La frontière entre villes-centres et banlieues se brouille, la pauvreté a plus fortement augmenté dans les secondes que dans les premières ces dix dernières années, les banlieues les plus anciennes tendent à connaître le même phénomène de déclassement que les villes-centres dans les années 1950 et 1960. Au plan ethnique, l'ensemble des groupes démographiques habite aujourd'hui majoritairement en banlieue (y compris les Afro-Américains).

Il ne s'agit cependant pas à ce stade d'une tendance générale. Les villes situées dans le Sud et dans l'Ouest (ainsi que Washington DC), qui ont connu une expansion économique plus forte que le reste du pays depuis les années 1990, sont à l'origine de l'essentiel de la croissance démographique des villes-centres au sein des agglomérations américaines. De même, c'est dans ces villes que l'augmentation de la population blanche, éduquée, dont les revenus sont supérieurs au revenu médian parmi les résidents, est la plus sensible.

Au plan général, le déclin s'est ralenti, mais les villes ont continué globalement de perdre du terrain par rapport à leurs banlieues. En dépit de quelques brillantes réussites locales, la concentration de la pauvreté et la ségrégation raciale dans les quartiers centraux demeurent une réalité. La crise des *forcllosures* depuis 2008 a encore accru les risques de délitement du tissu urbain (maisons et immeubles vacants ou abandonnés, dépréciation des terrains, paupérisation, chute des recettes fiscales locales). Cette crise affecte également les banlieues, en particulier dans les zones où la spéculation immobilière a été particulièrement forte (*Sun Belt*, Californie, Floride, Nevada, Arizona).

3 ■ Handicaps et atouts des villes

Les villes constituent un monde à part aux États-Unis. Politiquement, elles sont très majoritairement démocrates. Le pouvoir municipal s'inscrit souvent en opposition avec le reste du territoire (banlieues et régions rurales). La coopération entre collectivités locales est difficile (Ohio, Michigan). Culturellement, elles sont aussi plus diverses que le reste du pays (41 % de Blancs en centre-ville

contre 65 % dans les banlieues). Les minorités y sont d'ores et déjà nettement majoritaires chez les moins de 18 ans et l'immigration a fortement contribué au renouvellement de la population des villes les plus dynamiques ces quinze dernières années.

Les villes souffrent de certains handicaps spécifiques qui limitent leur développement : contraintes réglementaires, coût des aménagements nécessaires à l'accueil de nouvelles entreprises, impôts élevés pour financer les infrastructures, coût des services sociaux à destination d'une population plus pauvre que la moyenne... Cette situation a continuellement accru la dépendance des budgets municipaux vis-à-vis des transferts fédéraux et des États (compétents en matière sociale – *welfare* – et d'éducation). Au début des années 1980, un mouvement d'opinion conservateur dénonce la logique d'assistanat, qu'il s'agisse des villes ou de leurs résidents pauvres, les unes dépendant des subventions pour assurer leur équilibre, les autres dépendant de l'aide sociale pour vivre.

La baisse des transferts décidée sous l'administration Reagan va obliger les élus à rechercher d'autres leviers pour financer leurs budgets et leur politique de développement. C'est à cette époque que les villes « touchent le fond ». La philanthropie prend l'initiative (fondations Rockefeller, Ford, MacArthur, Annie E. Casey...), de même que les milieux d'affaires, dont les conceptions en matière de développement local vont progressivement s'imposer aux élus : primat de l'économique, promotion de l'esprit d'entreprise, microcrédit, sélection des projets de revitalisation par le critère de rentabilité...

Cette approche a porté. Les villes attendent moins leur salut de nouveaux transferts financiers publics que de la mise en valeur de leurs atouts et du renforcement de leur attractivité économique et résidentielle. L'essor des services financiers a permis à New York et Chicago d'enrayer leur déclin. Sur une échelle plus modeste, la plupart des villes, y compris les vieilles villes en crise de la *Rust Belt*, ont réalisé dans les années 1990 le profit qu'elles pouvaient tirer dans la nouvelle économie de la connaissance du siège des universités, des hôpitaux, des musées et du patrimoine architectural hérité de leur brillante histoire industrielle. Autour de la présence de ces *Anchor Institutions* se sont développés de nombreux programmes de revitalisation urbaine (Philadelphie, Baltimore, Pittsburgh, Cleveland, Saint Louis...).

Aujourd'hui, la capacité des villes à saisir les opportunités qu'offre le marché pour leur développement est d'autant plus importante que leurs bases fiscales

(taxes foncières et taxes sur les ventes essentiellement) ont souffert durant la récession et qu'elles ne peuvent compter ni sur l'aide des États (en raison de l'impasse financière dans laquelle la plupart se trouvent, contraints qu'ils sont d'adopter un budget en équilibre), ni sur une quelconque solidarité fiscale organisée entre collectivités locales.

4 ■ La revitalisation urbaine aujourd'hui : orientations fédérales, initiatives locales

Au plan fédéral, l'administration Obama est sans doute davantage sensibilisée aux questions de la ville que ses prédécesseurs. Barack Obama est le premier président issu d'une grande métropole américaine depuis J.F. Kennedy. Les programmes que cette administration a élaborés et dont la mise en œuvre débute (*Neighborhood Revitalization*) s'efforcent de tirer les leçons des échecs comme des succès de l'expérience des trente dernières années. Ils s'inscrivent dans une vision du développement durable de la ville économe en énergie, favorisant les transports en commun et optimisant le tissu urbain existant par rapport à son extension. Dans cette perspective, la revitalisation des villes-centres est un objectif prioritaire. Il faut redonner envie aux Américains d'y vivre, d'y entreprendre et de s'y distraire, par un environnement attractif.

La lutte contre l'insécurité constitue un préalable, et la baisse de la criminalité urbaine depuis quinze ans (après un pic en 1990, la criminalité a retrouvé son niveau de 1975), sans doute liée aux mutations du marché de la drogue et au renforcement de la présence de la police dans les quartiers, offre à cet égard un terrain favorable au développement économique local.

Les nouveaux programmes fédéraux s'efforcent ensuite de favoriser un développement endogène des quartiers, notamment par la promotion des populations résidentes (multiplier les « opportunités » : éducation, emploi, développement économique communautaire, création de microentreprises). L'expérience des zones franches (*Empowerment Zones*) menée sous l'administration Clinton n'est plus au goût du jour, de même qu'un certain nombre d'aides traditionnelles à l'implantation d'entreprises aboutissant à une compétition entre villes et à un jeu à somme nulle.

Au plan local, les villes américaines connaissent un foisonnement d'initiatives dont les principaux maîtres d'œuvre sont les organisations communautaires (*Community Development Corporations*) et la philanthropie (fondations). Les financements publics restent importants, mais les capitaux privés jouent un

rôle croissant dans les opérations de revitalisation urbaine, qu'il s'agisse du logement social, du réaménagement urbain, de la modernisation des écoles. L'intervention publique passe de moins en moins par des dépenses directes, et de plus en plus par des incitations fiscales destinées à lever et orienter les flux de capitaux privés (*tax credit*).

L'investissement dans la revitalisation urbaine prend appui sur des acteurs privés et des instruments de marché, qui répondent en général à une contrainte de rentabilité. Ce dernier critère joue un rôle important dans la sélection des opérations et dans leur conception. En matière de logement social, les nouveaux programmes comportent de plus en plus souvent une offre au prix de marché pour attirer des classes moyennes dont les revenus permettront un retour sur investissement et renforceront l'économie locale. La rénovation des quartiers s'appuie sur des techniques de financement associant avantages fiscaux et captation des plus-values attendues des investissements (*tax increment financing*). Les fondations comme les organisations communautaires (CDC) sont elles aussi soumises à une contrainte financière de rentabilité, s'appuyant sur leurs capitaux propres et sur des emprunts souscrits auprès des banques ou sur les marchés pour financer leurs opérations. Elles doivent dégager un *cash-flow* suffisant à partir de leurs investissements.

5 ■ Quelques thèmes pour des échanges approfondis entre acteurs français et américains de la politique de la ville

Différentes orientations des programmes et initiatives en matière de revitalisation urbaine dans les villes américaines pourraient faire l'objet de tels échanges. La liste établie ici, purement indicative, n'est pas exhaustive.

5.1. La revitalisation urbaine à partir de la rénovation du parc du logement social (*public housing*)

De façon comparable au plan français de rénovation urbaine (2003), les États-Unis ont mis en œuvre dans les années 1990 un programme au départ expérimental puis étendu à la plupart des villes du pays (HOPE VI) pour substituer aux anciens logements les plus dégradés du *public housing* de nouveaux ensembles partiellement ouverts aux classes moyennes (mixité sociale). Chicago est l'exemple le plus abouti de la destruction des tours HLM construites dans les années 1950 et 1960, qui constituaient le cœur du ghetto du South Side. De nombreuses autres villes ont rénové de la même façon leur parc (Atlanta, Saint Louis, Baltimore, Philadelphie, Seattle...).

Souvent considéré comme un succès du point de vue de la revitalisation urbaine, ce programme s'inscrit dans une stratégie consistant à déconcentrer la pauvreté et favoriser une plus grande mixité sociale, et dans une moindre mesure ethnique. Les résidents ont été relogés dans le parc privé par le biais de bons (*vouchers*) qui permettent une prise en charge par l'agence du logement d'une partie du loyer. Le *voucher* est un instrument introduit durant la politique de déségrégation raciale à Chicago (cf. le cas Gautreaux) pour tenter de casser le ghetto résidentiel et favoriser le logement des Afro-Américains dans les quartiers moins caractérisés par la concentration des minorités.

L'intérêt de l'expérience américaine réside dans la mise en œuvre d'une stratégie favorisant la mixité sociale (les résultats en termes de mixité raciale¹ sont plus incertains) : mise en vente ou en location au prix du marché d'une partie des logements (conçus à l'identique des unités du logement social, et de façon imbriquée), sélection drastique des résidents relogés dans les nouvelles unités *public housing* (obligation d'emploi, absence de casier judiciaire, exclusion des toxicomanes...), financement partiel par des capitaux privés levés grâce à des avantages fiscaux (*Low Income Housing Tax Credit*) imposant une contrainte de rentabilité aux opérations, développement de nouveaux services et de commerces dans les zones concernées, amélioration de l'offre scolaire... La priorité est donnée à la viabilité de la mixité à moyen terme, par rapport au relogement des résidents les plus pauvres et les plus exclus.

L'administration Obama a développé un nouveau programme *Choice Neighborhoods* sur le modèle de HOPE VI, comportant davantage de flexibilité pour financer des services sociaux renforcés, soutenir le développement d'activités économiques et commerciales aux alentours et encourager la coopération au sein des agglomérations.

5.2. La recherche et la valorisation des atouts des centres-villes dans la mise en œuvre des stratégies de revitalisation urbaine

En raison des perspectives réduites offertes par les politiques de redistribution fiscale aux États-Unis depuis les années 1980, les villes doivent compter sur leurs propres ressources pour asseoir leur développement, même lorsque ces ressources sont faibles. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles

[1] Dans cette étude, certaines expressions américaines délicates à rendre en français ont été ou bien laissées en anglais ou bien traduites littéralement en français, en dépit des connotations qu'elles peuvent ainsi acquérir dans notre langue [« diversité raciale », « mixité raciale », « développement communautaire », etc.]. Le lecteur voudra bien en faire abstraction.

la philanthropie joue un rôle aussi important pour initier les programmes de revitalisation.

Parmi ces ressources figurent généralement les universités, les hôpitaux ou les institutions culturelles ou de loisirs, qui furent souvent le point de départ pour la reconquête des friches urbaines et la requalification des territoires environnants. Les exemples abondent : l'université de Pennsylvanie à Philadelphie, le centre hospitalier et l'université Johns Hopkins à Baltimore. Les entreprises (Coca-Cola à Atlanta) ont pu également jouer un rôle similaire. Pittsburgh est souvent montré en exemple, ayant réussi sa reconversion dans les industries de biotechnologie grâce à une action concertée et ancienne entre élus, entreprises, et à la philanthropie (fondation Carnegie, fonds du Heinz Endowments).

Ces *Anchor Institutions* constituent aujourd'hui le principal atout pour les centres-villes. L'essor de l'économie de la connaissance favorise l'extension de laboratoires de recherche, la création de petites entreprises et l'arrivée d'une nouvelle population résidente, aisée et qualifiée. L'activité des campus universitaires favorise le développement de l'économie locale. Les universités consacrent une partie de leurs marchés publics aux entreprises situées dans leurs quartiers.

Le vieillissement démographique et la place croissante de la santé dans l'économie américaine (près de 18 % du PIB) renforcent de la même façon les perspectives économiques des territoires situés autour des centres hospitaliers (Cleveland Clinic). On pourrait encore citer l'exemple des musées récréatifs ou des complexes sportifs.

5.3. Les outils de la reconquête urbaine aux États-Unis

La plupart des règles applicables en matière d'urbanisme et de gestion foncière découlent de législations adoptées au niveau des États : *zoning*, règles fiscales concernant les transactions immobilières, les saisies immobilières (*foreclosures*), les préemptions, mise en place de banques foncières (*landbanks*). Ces règles sont souvent dénoncées par les organisations communautaires pour leur rigidité qui empêche une gestion dynamique de leur territoire par les municipalités. Elles ont également pu contribuer dans le passé à entretenir une forme de ségrégation urbaine, à la fois sociale et raciale.

De nouveaux instruments dans le domaine de l'aménagement foncier et de la fiscalité sont aujourd'hui nécessaires à toute stratégie de revitalisation urbaine,

aussi bien pour favoriser le développement local que pour offrir un cadre de vie susceptible d'attirer à nouveau les classes moyennes (mixité, commerces de proximité, parcs, environnement, transports publics). Portland (Oregon) est à cet égard considéré comme un modèle du genre (une des premières villes américaines à avoir réinstallé un tramway depuis le début du XX^e siècle).

Ces instruments peuvent servir une stratégie de reconquête lorsque les perspectives de croissance de la ville le permettent. Ils peuvent au contraire servir une stratégie de réduction du périmètre urbain (Detroit, Cleveland) lorsque la vacance et l'abandon d'une partie de la ville ont atteint un point de non-retour. La reconversion des terrains en espaces verts ou en terrains agricoles est alors envisagée comme alternative au développement urbain traditionnel, avec le rassemblement de la population sur le tiers ou la moitié de la surface restante de la ville (*shrinking strategy* en projet à Detroit).

Aujourd'hui, l'enjeu est rendu plus aigu encore par la crise des *foreclosures* qui marquera sans doute durablement le paysage urbain. Les organisations communautaires, soutenues par certains programmes fédéraux mis en place en 2008 (*Neighborhood Stabilization Program*), s'efforcent de racheter et de reconverter les habitations vacantes ou abandonnées, voire de les démolir lorsque l'excès d'offre sur le marché est patent. À Cleveland ou Detroit, le phénomène n'est pas nouveau mais a redoublé d'importance. Des terrains sont ainsi reconvertis en espaces verts, en forêts, en terrains agricoles.

L'intérêt de l'expérience américaine réside dans le foisonnement de nouveaux instruments en matière d'aménagement foncier ou d'incitations fiscales pour faciliter la reconversion des immeubles ou des terrains. En matière fiscale, de nombreuses incitations visent à orienter les capitaux privés vers les opérations de revitalisation et s'appuient sur l'anticipation et la captation partielle des plus-values engendrées par un investissement sur les terrains alentour (*tax increment financing*).

5.4. La promotion des populations résidentes et l'enjeu de la réforme scolaire

L'offre scolaire dégradée dans les quartiers centraux des villes est considérée aujourd'hui comme le principal facteur de transmission de la pauvreté de génération en génération au sein des ghettos urbains. Offrir des opportunités d'emplois et de promotion pour les enfants issus des familles défavorisées passe par un renforcement de la qualité des écoles. L'échec scolaire est en

effet concentré dans les districts scolaires des centres urbains peuplés en majorité par des familles afro-américaines et hispaniques.

Les États-Unis se sont dotés en 2001 d'une législation fédérale ambitieuse, soutenue par les Démocrates (sénateur Edward Kennedy) comme par les Républicains : *No Child Left Behind*. Les mesures prévues pour améliorer la qualité de l'école, élever le niveau d'éducation et supprimer l'échec scolaire sont radicales. Pour réformer les écoles sous-performantes (*failing schools*), la loi énumère plusieurs formules pour en améliorer le management, y compris en ultime recours le licenciement des enseignants, du proviseur, la transformation des écoles publiques traditionnelles en écoles autonomes *charter schools*. Hormis quelques tentatives à Chicago, New York et à Washington, ces mesures ont été rarement utilisées, mais elles alimentent la polémique.

Dans ce débat souvent vif, certains syndicats d'enseignants s'opposent à la réforme, défendant la sécurité de l'emploi des enseignants dont les aptitudes sont mises en cause. À l'inverse, les *charter schools*, qui disposent d'une plus grande latitude dans la gestion de leurs personnels et expérimentent de nombreuses innovations pédagogiques (notamment à l'attention des enfants hispaniques) et actives dans l'offre de services extrascolaires (*after school programs*, santé, accompagnement des familles), auraient de meilleurs résultats.

La question des *failing schools* domine aujourd'hui le débat américain sur l'éducation. Derrière la polémique, il semble qu'un consensus se dessine sur la nécessité, afin de relever le niveau d'éducation de l'ensemble de la population, de mieux évaluer les performances du système scolaire et d'investir davantage dans les écoles des quartiers défavorisés (augmentation des horaires d'enseignement pour réduire l'écart selon le revenu ou l'origine ethnique).

Sur ce dernier point, la préparation à l'enseignement supérieur des enfants issus de milieux défavorisés et des minorités est jugée insuffisante. Compte tenu de l'évolution démographique américaine, la poursuite des tendances actuelles (accroissement de l'écart du taux de succès des étudiants à l'université selon l'origine ethnique, de 5 points en 1972 à 20 points aujourd'hui, même si ce taux progresse pour toutes les catégories ethniques) hypothèquerait la réalisation de l'objectif ambitieux fixé par le président Obama de redevenir en 2020 la première nation au monde avec le taux le plus élevé de diplômés d'université.

Pour relever ce défi, l'*affirmative action* ne semble plus inspirer les propositions de réforme envisagées. Ce principe avait pourtant motivé dans les années 1960

et 1970 les grandes campagnes de déségrégation scolaire et caractérisé la première incursion fédérale dans le domaine de l'éducation, jusqu'ici domaine de compétence exclusif des États et des districts locaux. Or, il ne reste plus grand-chose aujourd'hui de ces mesures qui ont difficilement survécu à la contestation populaire, ainsi qu'au revirement de jurisprudence de la Cour suprême sur ce sujet dans les années 1990. Aussi constate-t-on un net coup d'arrêt à la déségrégation raciale à l'école depuis une vingtaine d'années, et même une inversion de tendance.

En tout état de cause, si elles ont souvent permis un meilleur accès des étudiants issus des minorités à l'université après la *high school* et surtout considérablement réduit les stéréotypes raciaux chez les jeunes générations, les mesures inspirées par l'*affirmative action* ont eu peu d'impact sur les écarts dans le taux de succès selon l'origine ethnique. Les orientations actuelles des réformes scolaires insistent davantage sur la qualité de l'offre scolaire, l'évaluation des enseignants, le pilotage des établissements selon la mesure de la performance des élèves et de leurs progrès.

Ces orientations semblent s'accommoder du modèle de l'école de quartier, reflet de la sociologie environnante. La mixité sociale ou raciale n'est pas ou n'est plus un préalable à la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. Dans la rhétorique dominante des réformes actuelles, les termes *school choice* ont fini par remplacer ceux de l'*affirmative action*. Garantir aux familles un choix entre plusieurs établissements introduirait un processus de sélection naturelle au sein du système scolaire au terme duquel les bons établissements chasseraient progressivement les mauvais et tireraient l'ensemble vers le haut.

L'intérêt de l'expérience américaine réside aussi dans les initiatives prises localement pour organiser des programmes d'enseignement ou de formation professionnelle à destination des jeunes comme des salariés, en fonction des débouchés locaux (*cluster*). Depuis quelques années, ces programmes visent notamment les emplois verts (dans le bâtiment, en particulier), dont on évalue le nombre croissant entre 2 et 3 millions (énergie, bâtiment, traitement des déchets, etc.). Le chômage important qui frappe les jeunes, en particulier dans les quartiers des centres-villes, renforce l'intérêt porté à ces programmes. Les *community colleges* en constituent souvent l'institution pivot, pour un coût quatre à cinq fois inférieur à celui des universités traditionnelles.

Les études comparatives soulignent souvent le contraste entre la France et les États-Unis, donnant parfois l'impression de deux modèles radicalement opposés, qu'il s'agisse de l'intégration des populations immigrées, du rapport à la citoyenneté (communautarisme *versus* indivisibilité de la République), de l'articulation du local au national, ou encore du mode d'intervention des pouvoirs publics, du rôle de l'initiative privée, ou de la force du tissu associatif. Les questions urbaines au sens large n'échappent pas à cette tendance.

Ce sentiment peut s'appuyer sur une analyse objective des sociétés américaine et française, toutes deux façonnées par leur culture et leur histoire. Mais il n'empêche que les États-Unis demeurent une référence constante dans les débats que suscite en France la politique de la ville. On y cherche souvent une source d'inspiration, compte tenu de la longue expérience du pays en matière de développement urbain, de ségrégation ou de lutte contre la pauvreté. On y voit aussi parfois la possibilité d'une alternative par rapport aux orientations traditionnelles des politiques menées en France.

Dans cette perspective, ce qui m'a le plus frappé en préparant cette étude est la différence dans la rhétorique utilisée pour décrire la réalité des quartiers, les ressorts du ghetto et les moyens d'en sortir. Aux États-Unis, les termes *community development*, *empowerment*, *market driven* ou *market based policy*, *housing choice*, *school choice* sont significatifs de la façon dont la culture américaine valorise l'initiative individuelle et le développement personnel, la force du marché pour créer des dynamiques de développement local, l'importance de l'implication des acteurs locaux et la mobilisation des populations résidentes dans les quartiers. En France, les termes employés pour caractériser des réalités similaires conduisent à souligner davantage les inégalités entre les territoires, la responsabilité de la collectivité nationale, pour les réduire à travers des investissements publics, une mutualisation et une péréquation des ressources.

Or, cette différence de rhétorique peut être trompeuse, en ce sens qu'elle supposerait une réalité et des politiques fondamentalement différentes. Elle est aussi source de controverses et de malentendus, tant est parfois délicate la traduction en français des termes anglais¹. La rencontre avec les acteurs américains est souvent l'occasion de relever la proximité des deux pays dans les efforts menés en direction des populations des quartiers souffrant d'isolement économique, social et culturel. En pratique, dans l'approche des

[1] Cf. note page 19.

politiques urbaines, Américains et Français sont sans doute moins opposés que l'écho de leurs discours respectifs peut le laisser penser, d'où la richesse potentielle des coopérations à mener en ce domaine.

La première partie du rapport s'attache à rappeler les principales caractéristiques de la crise urbaine aux États-Unis et les facteurs historiques qui en sont à l'origine. La deuxième tente de dresser les contours de l'acquis de l'expérience américaine grâce à une synthèse et un bilan des programmes menés dans les différents domaines de la politique de la ville. La troisième partie rappelle les grandes orientations de l'administration actuelle, tandis que la quatrième se concentre plus précisément sur la rénovation du *public housing*, en particulier le programme HOPE VI. Suivent ensuite plusieurs monographies (New York, Chicago, Philadelphie, mais aussi Atlanta et Saint Louis) qui peuvent illustrer de façon plus concrète les tendances mises en lumière dans le rapport.



Chapitre 1

Les différentes facettes de la crise des villes aux États-Unis, le legs de l'Histoire : désindustrialisation, exode vers les banlieues, ségrégation, paupérisation

1 ■ Désindustrialisation et extension des banlieues

La croissance urbaine aux États-Unis est liée jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale à l'industrialisation du pays : Pittsburgh, Detroit, Cleveland se développent en même temps que l'industrie automobile, sidérurgique et que l'industrie d'armement. De nombreuses villes du Midwest, petites et moyennes, prospèrent grâce à l'essor de leur base industrielle (Buffalo, Youngstown, Liverpool – Ohio). Elles suivent ainsi la voie de New York, Chicago, Baltimore, Philadelphie.

La seconde moitié du XX^e siècle est au contraire une période de déclin consécutive à la désindustrialisation de l'économie des villes, puis du pays. Parmi les exemples les plus caractéristiques, on peut citer Dayton, dans l'Ohio, ou Detroit, qui perdent respectivement 46 % et 40 % de leurs emplois industriels entre 1950 et 1970.

À la même époque, les États-Unis connaissent une phase de rééquilibrage démographique et économique en direction du Sud et de l'Ouest, tandis que, de façon plus générale, les villes-centres se dépeuplent au profit des banlieues. Ces dernières s'étendent au fur et à mesure de la construction des autoroutes, de l'équipement automobile des classes moyennes et de la généralisation de l'*American way of life*. La promotion immobilière, déterminant important de

la croissance économique aux États-Unis, est par ailleurs alimentée par une politique fiscale favorable aux emprunts immobiliers. Ces banlieues finissent par attirer commerces et entreprises, qui quittent à leur tour les anciens *hubs* des villes-centres.

La crise urbaine aux États-Unis est donc un phénomène ancien, qui remonte pratiquement à la Grande Dépression des années 1930 et à la Seconde Guerre mondiale. Les premières politiques de stabilisation dans le but d'endiguer la désertification d'une partie du territoire urbain datent de cette époque (création des *Departments of Conservation*). Cette crise tient à la perte d'attractivité des villes-centres, au transfert de leurs fonctions économique (entreprises, entrepôts, commerces) et résidentielle (logement des classes moyennes) vers les banlieues. Leurs quartiers deviennent souvent les zones résidentielles en dernier ressort, abritant la population exclue de l'*American way of life*, les pauvres, en particulier ceux issus des minorités ethniques afro-américaine et hispanique.

2 ■ *Urban Renewal*

Face à ces tendances de moyen terme très tôt décelées, les responsables politiques des années 1940 et 1950 ont cru trouver le remède dans la reconfiguration physique des villes-centres. Selon les critères de l'époque, la modernisation des villes devait conjurer leur déclin. Elle impliquait d'en adapter l'organisation à la circulation automobile (voies express, parkings), à l'ouverture d'aéroports de dimension internationale suffisamment grands pour faire face à l'accroissement prévisible du trafic, de construire de nouveaux équipements urbains (galeries, immeubles) en mesure de retenir les commerces, le business et leurs clients.

Il s'agissait aussi d'améliorer la qualité de l'air et de l'environnement. Le développement industriel au cœur des villes et la saturation du système d'évacuation des eaux usées et d'assainissement causaient des nuisances et une forte pollution qui menaçaient la santé des citoyens. Cette situation concourait à attirer vers les banlieues les familles ayant les moyens de quitter le « *smog* » permanent qui planait au-dessus des centres-villes. Pittsburgh, cité sidérurgique particulièrement touchée, mais aussi Baltimore, Buffalo et Cleveland vont ainsi investir dans des stations d'épuration, imposer de nouvelles normes d'émission de gaz polluants (soufre) et ainsi améliorer la qualité de l'eau et de l'air.

Les plans du *Urban Renewal* ont souvent commencé à être élaborés dans les années 1930. Confiés par les maires à leur commissaire au *city planning* (Robert

Moser à New York, auprès du maire La Guardia, est le plus célèbre), leur réalisation a été différée par la guerre. C'est dire l'ancienneté de la prise de conscience d'une crise des centres-villes aux États-Unis. En 1949, l'adoption du *Wagner-Ellender-Taft Housing Act* engagea de vastes transferts fédéraux au bénéfice des programmes résidentiels des grandes villes du pays, dont la modernisation fut perçue comme une cause nationale. En 1958, les finances fédérales furent également mises à contribution pour la construction du réseau d'autoroutes *Interstates* (*Federal Aid Highway*) et la dépollution (*Water Pollution Act*).

Localement, les milieux d'affaires jouèrent un rôle important, inquiets de la baisse du prix des terrains et de la perte d'attractivité de l'immobilier professionnel en centre-ville. À Pittsburgh, Mellon est l'un des protagonistes de l'élaboration et du financement du programme de transformation de la ville (« Allegheny Conference », cf. *infra*). Les lobbies du bâtiment et de l'automobile furent aussi à l'œuvre.

L'espace requis pour ces grands programmes de transformation urbaine était considérable. Compte tenu de la densité de l'habitat et de l'imbrication des zones résidentielles et économiques, la reconquête des friches industrielles naissantes (entrepôts vacants, usines désaffectées) ne suffisait pas, ni même l'assainissement et l'élimination (*clearance*) de l'habitat insalubre. Bon nombre des quartiers populaires caractéristiques des villes américaines de la fin du XIX^e et début XX^e siècle (blocs d'immeubles de briques de deux à trois étages, comportant magasins au premier niveau et plusieurs appartements étroits au-dessus) furent rasés.

Peu avant leur destruction, ces quartiers avaient connu un renouvellement important de la population résidente. Les communautés italienne, irlandaise ou est-européenne, qui fournissaient l'essentiel de la main-d'œuvre ouvrière locale, surtout dans les villes industrielles de la *Rust Belt*, amorcèrent leur départ vers les banlieues et furent rapidement remplacées par des migrants de l'intérieur quittant les zones rurales du pays à la suite de la mécanisation de l'agriculture. Ces derniers, qui étaient majoritairement des Afro-Américains en provenance du Sud, devinrent rapidement la communauté dominante des centres-villes. On comptait aussi parmi eux des Blancs venant des régions pauvres des Appalaches et des Portoricains (ces derniers formaient 8 % de la population new-yorkaise en 1960). Déplacés par les programmes du *Urban Renewal* à partir des années 1940, ils ne tardèrent pas à rebaptiser ces derniers « *Negro Removal* ». Chicago en est encore aujourd'hui un symbole.

Dans les années 1950, deux principes gouvernent la transformation des villes-centres : la circulation automobile comme moyen de communication privilégié aussi bien entre la ville et les alentours qu'au sein du centre ; la spécialisation des zones urbaines selon leur fonction économique, commerciale ou résidentielle (*zoning*).

De nombreuses voies express (*freeway*) sont percées à travers le tissu urbain à Philadelphie, Baltimore, New York, Boston... Pour faciliter la pénétration de l'automobile dans la ville, ces autoroutes urbaines sont souvent aériennes, construites au-dessus du tissu urbain, et reliées à ce dernier par des rampes d'accès. La ville se couvre de parkings en surface ou en silo. Encore aujourd'hui, la présence d'immenses parkings installés à la place des anciennes friches industrielles est une caractéristique du paysage urbain de nombreuses villes américaines (Detroit).

À la place de quartiers à usage mixte économique et résidentiel se substituent de vastes zones exclusivement vouées aux affaires (*central business district*), qui s'étendent aussi bien horizontalement (extension du zonage urbain consacré au business) que verticalement (gratte-ciel). Souvent, ces nouvelles zones s'organisent autour de complexes de prestige, comme le « Erieview » à Cleveland, le « Gateway Center » à Pittsburgh, ou autour de nouveaux *civic centers* (Boston) regroupant la mairie et ses services. Du fait des lenteurs de mise en œuvre des programmes, c'est à la fin des années 1950 que surgissent de terre les premiers gratte-ciel depuis la Grande Dépression. De nouvelles places sont dessinées dans le tissu urbain, de même que des parcs qui se substituent aux anciens taudis (*slums*) : le « Golden Triangle » à Pittsburgh et le « Jefferson Memorial » à Saint Louis, dominé par l'immense arche, symbole de la conquête de l'Ouest, inaugurée en 1968.

À la périphérie du centre-ville, de nouveaux logements subventionnés sont construits pour les familles modestes (*public housing*). Il s'agit de tours comprenant dix à vingt étages (sur le modèle de Chicago), ou au contraire d'immeubles de petite taille s'étendant sur plusieurs blocs. Ces logements sont destinés notamment aux familles déplacées par le réaménagement urbain, dont on estime le nombre à près de 600 000, en grande majorité noires.

Les conséquences de cette politique sont multiples. En premier lieu, le paysage des villes américaines est transformé, et prend la forme qu'on connaît encore aujourd'hui : hauteur des immeubles, place de l'automobile, *central business district*...

En second lieu, le réaménagement urbain et le renouvellement de la population ont durablement transformé l'équilibre politique et économique des municipalités. Jusqu'ici très autonomes vis-à-vis du pouvoir fédéral, les finances municipales vont dépendre de plus en plus des transferts fédéraux et des aides des États, aussi bien pour amortir les investissements réalisés que pour subvenir aux besoins d'une population résidente appauvrie et d'un nombre croissant de *commuters* travaillant en ville mais vivant en banlieue. Au plan politique, le pouvoir municipal va s'émanciper des partis et devenir l'enjeu de coalition d'intérêts locaux¹ parmi lesquels les syndicats jouent un rôle important, portant au pouvoir un maire revendiquant souvent une étiquette indépendante, à l'image de John V. Lindsay (maire de New York de 1966 à 1973, cf. *infra*), à l'exception de Chicago, où la machine démocrate demeure puissante.

Enfin et surtout, au lieu du renouvellement urbain espéré, le *Urban Renewal* ne fait qu'aggraver le mouvement de dévitalisation démographique et économique des villes-centres (migration résidentielle vers les banlieues, baisse de l'emploi industriel, fermeture des commerces, des théâtres), de même que la paupérisation et la ségrégation raciale de la population résidente, qui culminent avec les émeutes raciales à la fin des années 1960. De nombreux ensembles commerciaux ou résidentiels restent vacants. Même sur le terrain de la dépollution, le bilan du *Urban Renewal* est contesté en raison de l'augmentation du trafic automobile au cœur de la ville.

3 ■ La ségrégation raciale et la paupérisation

Avec le *Urban Renewal*, la ségrégation résidentielle et économique s'accélère et s'inscrit durablement dans le paysage urbain. Le départ des classes moyennes blanches (*white flight*) laisse à la communauté noire, dont les effectifs augmentent, une place prépondérante dans les quartiers des centres-villes à partir du milieu des années 1950. Les exemples de mutation ethnique de quartiers abondent à Detroit, Saint Louis, New York (Bedford Stuyvesant et Bronxville à Brooklyn, ou le South Bronx, quartier majoritairement juif jusque dans les années 1940, puis portoricain et noir à partir des années 1950).

Les émeutes des années 1965-1972 sur fond de revendication pour l'égalité des droits civiques sont l'illustration la plus visible de cette mutation urbaine

[1] Voir John C. Teaford [1990], *The Rough Road to Renaissance. Urban Revitalization in America 1940-1985*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

qui a transformé l'image de la ville aux États-Unis. Elles précipitent le départ des Blancs et des classes moyennes vers les banlieues et l'hémorragie économique.

Avec les progrès de la déségrégation raciale dans les années qui suivent, les classes moyennes noires elles-mêmes quittent les centres-villes, achevant leur paupérisation. Les ghettos deviennent à la fois raciaux et sociaux. Entre un quart et un tiers des résidents en centre-ville ont encore aujourd'hui un revenu inférieur au seuil de pauvreté (contre 13 % en moyenne). Près des trois quarts de ces citoyens pauvres sont afro-américains ou hispaniques. Dans les banlieues, la mixité raciale reste limitée. À Washington DC (Prince George's County), ou Atlanta, la ségrégation s'est étendue aux banlieues, au fur et à mesure de l'installation de classes moyennes noires ou hispaniques.

L'exemple de Cincinnati (Ohio) est significatif d'une ségrégation résidentielle raciale et sociale persistante : la communauté afro-américaine représente 45 % de la population de la ville, mais 6 % de l'agglomération au sens large. Les Blancs sont majoritaires dans cette dernière, mais représentent 8 % seulement de la population du centre-ville. Les pauvres sont 14 % dans l'agglomération, mais 31 % au centre-ville.

Dans les cités du Midwest, les signes extérieurs caractéristiques du déclin des villes américaines se multiplient à partir des années 1970 : terrains vagues, immeubles abandonnés, friches industrielles (entreprises et entrepôts désaffectés).

À Detroit, depuis cette époque, entre un quart et un tiers du territoire de la ville est à l'abandon. À New York, épargné par les émeutes raciales (certains estiment que le maire Lindsay a su prévenir à l'époque les événements dramatiques qu'ont connus les autres villes), les quartiers du Bronx et de Harlem entament leur descente aux enfers. Les fraudes aux assurances et aux conditions d'éligibilité au *public housing* accentuent les phénomènes d'abandon dans ces quartiers. Pour toucher les primes d'assurance, ou pour bénéficier d'un relogement prioritaire dans les logements sociaux, il arrive que propriétaires et locataires mettent eux-mêmes le feu à leur domicile. Ces incendies s'ajoutent aux départs de feu accidentels liés au délabrement de nombreuses habitations et créent un paysage de désolation (cf. la phrase célèbre « *The Bronx is burning* » prononcée par un journaliste de ABC lors de la retransmission en direct d'un match depuis le old Yankee Stadium en 1977 et qui a fait le tour du monde).

4 ■ L'essor des gangs et du crime

Le phénomène de gang est ancien, avec le développement, dès le XIX^e siècle, de réseaux de criminalité organisée, souvent sur une base ethnique (mafia irlandaise, puis italienne) et se livrant aux trafics illicites (durant la prohibition) et au trafic d'influence (corruption). La crise urbaine, la concentration au centre des villes d'une population touchée par la pauvreté, le chômage et la ségrégation vont offrir un terrain privilégié pour les gangs à partir des années 1960. L'abandon de quartiers entiers par les classes moyennes, les entreprises, les commerces et les services publics en a fait les zones de prédilection de trafics en tous genres, en particulier autour de la drogue. Le *public housing*, au cœur des ghettos dans de nombreuses villes, est particulièrement touché (voir le chapitre sur la mixité sociale et la revitalisation urbaine).

À cette époque, la majorité des gangs regroupe des Afro-Américains (comme les Crips et les Bloods à Los Angeles). Leur légitimité est souvent forte dans les quartiers, dans la mesure où ils se considèrent comme une réponse à la violence extérieure dont serait victime leur communauté. Il s'agissait en l'occurrence d'assurer la défense de la communauté noire, en butte aux violences raciales et aux discriminations (voir Chicago et les liens entre « milices » de résidents du *public housing* et gangs décrits par Sudhir Venkatesh¹). Les gangs n'hésitent pas à affronter la police, à l'opposé des campagnes non violentes prônées par Martin Luther King.

Leurs activités évoluent rapidement sur le terrain de la criminalité et du trafic de drogue. C'est probablement au cours des années 1980 que les gangs arrivent à l'apogée de leur influence dans les villes américaines avec l'introduction du crack cocaïne, dont le prix relativement faible et le degré élevé d'addiction qu'il provoque entraînent une forte progression du nombre de consommateurs et des quantités de drogue en circulation.

C'est aussi à cette époque que le pays connaît son niveau de criminalité le plus élevé, la corrélation avec l'évolution du marché de la drogue étant bien établie. Le nombre anormalement élevé de crimes, en particulier des homicides, dans les villes américaines s'explique en grande partie par les nombreux affrontements violents entre gangs se disputant les mêmes territoires urbains pour contrôler le commerce de la drogue. Ces affrontements prennent également une dimension ethnique, les gangs hispaniques prenant progressivement le pas sur les gangs afro-américains au cours des deux dernières décennies (les premiers sont

[1] Sudhir Venkatesh (2002), *American Project*, Harvard University Press.

aujourd'hui majoritaires). La chronique urbaine américaine est fréquemment émaillée de heurts violents de ce type (à l'image des émeutes de 1992 à Los Angeles à la suite de l'arrestation et du passage à tabac par des policiers blancs de Rodney King).

Selon les données du FBI (*Uniform Crime Reports*), le nombre de crimes violents a augmenté de moitié entre le début des années 1970 et 1991 (758,1 pour 100 000 habitants, 9,1 pour les homicides). Ces taux moyens, déjà quatre à six fois plus élevés que ceux des pays européens et du Canada masquent en outre une forte concentration de la criminalité dans les quartiers pauvres des centres-villes où se concentrent les minorités noire et hispanique (Baltimore, Washington DC, Los Angeles). L'insécurité contribue grandement à dégrader l'image de la ville et son attractivité aussi bien résidentielle qu'économique.

5 ■ Le déclin démographique des centres-villes, la crise financière

Les pertes démographiques des villes-centres sont parfois impressionnantes (cf. tableaux *infra*) : ainsi le cas emblématique de Detroit, qui a perdu plus de 1 million de ses 1 800 000 habitants de 1950, Cleveland, 500 000 sur 900 000, Philadelphie, 600 000 sur 2 millions, Saint Louis, 500 000 sur 850 000. Les transferts de population se sont effectués au sein de l'agglomération, à l'échelle de laquelle l'évolution est beaucoup plus stable.

Le déclin démographique et économique des centres-villes est un processus qui a eu tendance à s'autoentretenir : les bases fiscales s'atrophient, avec la diminution et la paupérisation de la population, la baisse relative (du fait de l'inflation) ou absolue des prix de l'immobilier, la délocalisation des entreprises, notamment commerciales, en banlieue ; la qualité des services municipaux se dégrade ; l'insécurité progresse. Les charges pour les municipalités restent en revanche élevées : les forces de police pour maintenir la sécurité, les écoles, qui doivent accueillir une population plus jeune et difficile.

Les investissements colossaux en matière d'aménagement urbain effectués dans le cadre du *Urban Renewal* ont en outre accru l'endettement des villes. Traditionnellement financés par les taxes foncières sur la propriété, les budgets locaux ont dû diversifier leurs ressources, d'autant que la valeur des terrains en centre-ville stagnait : création de taxes sur les revenus, sur les salaires distribués (payées par les employeurs, elles ont l'avantage d'inclure dans

l'assiette des revenus touchés par les *commuters* non résidents travaillant en ville), les cigarettes, émission de bons sur le marché financier...

Les dépenses courantes des villes s'accroissent dangereusement, aggravant l'écart entre les charges supportées par la ville-centre et les bases fiscales de plus en plus délocalisées en banlieue, et reflétant aussi la progression de leurs effectifs et une forme de clientélisme politique.

Au cours des années 1960-1970, alors que l'influence des partis sur la vie politique municipale s'affaiblit, celle des syndicats représentant les employés municipaux prend au contraire de l'ampleur. Les syndicats deviennent pour tout candidat une composante essentielle des coalitions menant au pouvoir. Le maire de New York, Lindsay, élu sous une double étiquette républicaine et libérale, l'apprend à ses dépens. Refusant d'endosser un accord de revalorisation des salaires négocié la veille de son départ par le maire sortant soutenu par les syndicats (Wagner), son investiture en 1966 est perturbée par une grève des transports publics, qui paralyse la ville. À Detroit, Baltimore comme à Saint Louis, les syndicats municipaux sont en situation de cogestion de la ville. Les dépenses salariales sont en forte progression. C'est à cette époque que le constat de villes américaines ingouvernables est dressé.

Au milieu des années 1970, la situation financière de nombreuses municipalités devient critique. À New York City, les banques refusent de refinancer la dette municipale. La ville, qui dépend à plus de 50 % des subventions fédérales ou de l'État, se trouve en cessation de paiement. L'administration fédérale et l'État de New York la placent sous la tutelle du Municipal Assistance Corporation. La dette est restructurée, les effectifs municipaux sont réduits, les salaires gelés. En 1978, Cleveland est dans la même situation.

Pour éviter un sort similaire à New York, les villes décident de couper dans leurs effectifs, entre - 10 % et - 20 % entre 1975 et 1985. Leurs marges sont d'autant plus limitées que les transferts fédéraux, sous l'administration Reagan, sont fortement réduits.

6 ■ Nouvelle approche des politiques urbaines, renaissance des villes

Un mouvement d'opinion se développe dans les années 1960 pour contester les fondements du *Urban Renewal*. La principale critique est la méconnaissance des aspirations et des potentialités des communautés vivant dans les quartiers. On

ne saurait attendre une quelconque revitalisation urbaine d'une approche exclusivement orientée vers les investissements physiques, routiers ou immobiliers.

La révolte vient en premier lieu de la place accordée à l'automobile. Sous l'effet de plusieurs actions de protestation, certaines municipalités doivent abandonner des projets d'extension ou l'achèvement de rocadés (Boston, Chicago, Philadelphie). En 1964, l'accent est mis sur la modernisation des transports en commun, avec l'appui de financements fédéraux (*Mass Transportation Act*). De grands projets voient le jour à Saint Louis, Detroit (métros aériens rapides), et l'on prévoit d'améliorer les réseaux de New York et de Chicago. Signe des temps, le Congrès autorise les États et les municipalités à reconvertir une partie des crédits fédéraux autoroutiers.

En second lieu, l'idée que la revitalisation urbaine doit miser davantage sur l'émancipation économique et sociale des communautés résidentes s'impose progressivement dans les années 1970 (*reviving neighborhood*). Une nouvelle forme d'organisation locale se développe, issue des campagnes de défense des droits civiques, des mouvements alternatifs des années 1960 ou à partir des églises. Les *Community Development Corporations* regroupent résidents, associations et parfois petites entreprises autour de projets de développement économiques et surtout résidentiels (*affordable housing*). Ces organismes bénéficient d'abord du soutien de la philanthropie et des fondations, puis de nouveaux financements fédéraux dans le cadre de la « guerre contre la pauvreté » lancée par le président Johnson (*Economic Opportunity Act*, 1964). En 1978, le Congrès adopte le *Urban Development Action Grant Program*, première tranche des *Community Development Block Grant* transférant aux États des dotations globales qu'ils distribuent à leur tour aux municipalités pour financer des projets de développement local sous la forme de prêts bonifiés ou de subventions.

Par ailleurs, le constat d'échec des programmes immobiliers pharaoniques de type *Urban Renewal* comme le « Erieview » à Cleveland et la vigueur de ces nouvelles organisations issues de la société civile conduisent à l'abandon de plusieurs projets à l'issue d'épreuves de force parfois violentes : « North Park » à Chicago, « The Hill » à Saint Louis. L'achèvement du « World Trade Center » à New York (1974) et la « Sears Tower » à Chicago sont les dernières opérations marquées par une inspiration de plus en plus contestée.

L'environnement économique général semble en outre moins défavorable au développement des centres-villes. La demande en surface de bureaux repart

à la hausse à la fin des années 1970 pour la première fois en trente ans. À New York Manhattan, le taux de vacance passe de 20 % en 1970 à 4 % en 1978. Mais les villes ne recueillent qu'une petite partie de la croissance générale. Manhattan ne représente plus que 60 % des surfaces de bureaux de l'agglomération de New York en 1986, au lieu de 66 % en 1982.

Espérant malgré tout voir dans l'embellie économique de la seconde moitié des années 1980 un nouvel horizon pour leurs cités, une nouvelle génération de maires entreprend de valoriser leurs atouts dans la compétition entre les territoires : Schaefer à Baltimore, Koch à New York, Schoemehl à Saint Louis. Après la crise financière, les partis semblent avoir retrouvé un rôle majeur dans la course au pouvoir municipal. Ces élus tentent de renouveler leurs coalitions en y intégrant les organisations communautaires et le business.

Les leçons du *Urban Renewal* sont tirées. Il ne s'agit plus de transformer le tissu urbain dans l'espoir d'y retenir entreprises, commerces et classes moyennes. Il s'agit de redonner l'envie de vivre et de séjourner en ville. La cible prioritaire pour les investissements est le secteur du tourisme et des loisirs.

La rénovation des complexes sportifs peut ainsi constituer le cœur d'un projet de réhabilitation d'un quartier (le centre Verizon à Washington par exemple). Saint Louis parviendra ainsi à récupérer l'équipe de baseball des « Cardinals » qui était partie en 1984 pour Phoenix grâce à la construction d'un nouveau stade au cœur de la ville. Les « Colts » de Baltimore, en revanche, s'installent à Indianapolis. Les villes se livrent ainsi à une compétition souvent féroce.

Le tourisme d'affaires (et le tourisme en général) est également une cible privilégiée, avec la rénovation des palais des congrès (*convention center*). La construction à Baltimore du « Harbor Place », port de plaisance, avec divers équipements de loisirs (aquarium) autour desquels le centre de la ville est réaménagé, est l'un des succès de ce type. Elle inspirera la rénovation de nombreux *waterfronts*.

La restauration des *Theater Districts* participe de cette même logique, à Pittsburgh (qui bénéficie des fonds du Heinz Endowments cf. *infra*), Cleveland, Buffalo, et bien sûr à New York. Quartiers phares de la vie urbaine nocturne dans les années 1920, ils étaient à l'abandon depuis, réduits à quelques salles souvent exploitées par des sociétés afro-américaines (*black exploitation film* ou *Blaxploitation*) alimentant une contreculture valorisant la communauté noire. À Cleveland, les rives du lac Érié sont rénovées et bordées de bâtiments de verre

en forme de pyramide et de tente orientale (dessinés par l'architecte Pei) dans le cadre d'un vaste projet récréatif et muséographique.

Dernière manifestation de ce regain d'intérêt pour la ville – qui attire une nouvelle catégorie de revenus élevés –, la *gentrification* progresse au cours des années 1990 dans certains quartiers centraux abandonnés aux pauvres au moment du *Urban Renewal*. La présence dans ces zones d'un patrimoine architectural (maisons patriciennes de style victorien, *mansions*, espaces verts) et leur situation géographique au sein de la ville les rendent attractives pour certaines catégories de résidents souvent jeunes, sans enfants (du fait de la faible qualité de l'offre scolaire avoisinante) et lassés du mode de vie des banlieues américaines.

Sur le modèle de Georgetown à Washington (l'ouest du quartier était resté populaire jusque dans les années 1980) et de la rénovation du quartier historique de Philadelphie (Hill Society), certains quartiers de Saint Louis (LaFayette Square, Boston (Quincy Market, Charleston) font l'objet d'une réhabilitation associée à un renouvellement de la population résidente.

Sans être équivalent au *Urban Renewal* quant à l'échelle des déplacements occasionnés, le mouvement de *gentrification* est synonyme d'éviction de la population ne pouvant suivre la montée des prix de l'immobilier. Ce phénomène est aujourd'hui particulièrement frappant à Washington, autour du Capitole, dont une partie de la population noire est repoussée plus au sud (Anacostia) ou à l'est (Prince George's County). Il l'est aussi à New York, à Manhattan (Upper West Side, East Village), tandis que la réalité de la *gentrification* est en débat à Harlem¹.

7 ■ Une crise persistante dans les anciennes villes industrielles de la Rust Belt (Northeast et Midwest) en dépit de la forte croissance des agglomérations américaines au cours de la dernière décennie

Toute peinture générale des villes américaines et de l'évolution qu'elles ont connue ces dernières décennies doit être au cas par cas nuancée compte tenu de la taille et de la diversité du territoire des États-Unis.

[1] La réhabilitation du quartier de Harlem à New York concerne en effet des maisons ou des immeubles dont une grande partie était abandonnée depuis les années 1960. L'arrivée de nouveaux résidents n'a donc pas, dans un premier temps, provoqué le départ des plus anciens et entraîne une réelle mixité sociale à l'échelle du quartier.

Globalement, la population vivant dans les 100 agglomérations de plus de 500 000 habitants a crû deux fois plus vite que dans le reste du pays sur la décennie 2000 (10,5 % contre 5 %)¹. Elle représente aujourd'hui 66 % de la population des États-Unis. Mais cette évolution moyenne masque d'importantes disparités aussi bien dans le rythme de croissance de l'agglomération que dans le rapport entre les villes-centres et leurs banlieues, la répartition des résidents selon l'origine ethnique et le niveau des revenus.

Le centre de la géographie économique du pays s'est largement déporté vers l'ouest et le sud au cours des vingt dernières années, tandis que les anciennes régions industrielles de la *Rust Belt*, au nord-est du Mississippi et autour de la région des grands lacs, peinaient à se reconverter et n'ont cessé de perdre du terrain.

Ce rééquilibrage s'est accompagné d'une forte croissance démographique des grandes métropoles de la côte Ouest (Los Angeles, San Diego, Seattle, Portland), du Texas (Austin, Houston, Dallas), de Floride (Miami), de Georgie (Atlanta). L'évolution démographique urbaine la plus dynamique (en %) a touché les anciens États ruraux du Sud (Tennessee, Alabama) et de l'Ouest (Arizona, Nevada, Nouveau-Mexique) avec l'essor de *booming cities*, des villes champignons qui, en quelques décennies, ont atteint le statut de grandes métropoles (Las Vegas, Phoenix, etc.).

Le développement économique de ces régions a également contribué à y orienter la nouvelle vague d'immigration (depuis 1990), dont l'importance est comparable à celle des années 1890-1910. En 1970, 5 % de la population américaine était immigrée (née à l'étranger), contre 12 % aujourd'hui. Originaires pour plus de la moitié d'Amérique latine et pour plus du quart d'Asie, les immigrés se concentrent dans les agglomérations les plus dynamiques où ils continuent de se regrouper dans les quartiers selon leur appartenance communautaire, conformément au modèle américain d'intégration.

Cette immigration constitue aujourd'hui l'un des principaux vecteurs de transformation des villes comme des banlieues américaines. Entre 1990 et 2007, la population née à l'étranger a augmenté de 60 % en centre-ville, de 113 % dans les banlieues, pour une hausse moyenne de 90 %. Ces immigrés récents et leurs enfants représentent l'intégralité de la croissance démographique des 26 agglomérations les plus importantes du pays

[1] Les chiffres qui suivent sont tirés du *Metropolitan Policy Program* de la Brookings, en particulier *Getting Current: Recent Demographic Trends in Metropolitan America*, 2009, et *State of Metropolitan America*, 2010.

(20 millions, soit un habitant sur cinq de ces agglomérations et 55 % des immigrants du pays).

Certaines de ces agglomérations préfigurent une société américaine plus diverse que jamais, qui s'imposera au cours des prochaines décennies. En 2040, aucun groupe ethnique ne pourra en effet prétendre rassembler une majorité d'Américains. C'est déjà le cas des villes-centres dans 58 des 100 agglomérations de plus de 500 000 habitants, et de 17 de ces agglomérations dans leur ensemble, y compris Los Angeles. En moyenne, on compte parmi les habitants des villes-centres 41 % de Blancs, 26 % d'Hispaniques et 22 % d'Afro-Américains. Parmi les citoyens de moins de 18 ans, les minorités sont aujourd'hui majoritaires. Ces catégories tendent donc à perdre de leur pertinence.

Le rééquilibrage géographique de l'économie comme de la démographie du pays a inégalement affecté son tissu urbain. Dans l'analyse de la situation des 100 agglomérations américaines de plus de 500 000 habitants, la Brookings signale quelques évolutions récentes qui pourraient constituer autant de ruptures par rapport aux tendances lourdes qui conduisaient à l'aube des années 1980 à dresser le double constat de décès des villes américaines (dévitalisation économique, paupérisation et ségrégation raciale) et de la « suburbanisation » de l'économie comme de la population du pays.

En premier lieu, depuis 2006, la croissance démographique des villes-centres a été en moyenne plus importante que celle des banlieues. Cette évolution est à rapprocher de la crise du marché de l'immobilier qui a brutalement ralenti le développement des nouveaux lotissements périurbains toujours plus éloignés du centre, et freiné la mobilité résidentielle des Américains. L'évolution est en effet particulièrement nette dans les régions où la croissance urbaine et la montée des prix de l'immobilier furent les plus fortes dans les années 2000-2005 (Californie, Floride, Nevada, Arizona, Texas). Il est cependant encore prématuré d'en conclure une inversion durable de tendance.

Second signe, les Afro-Américains sont aujourd'hui plus nombreux à résider dans les banlieues que dans les villes-centres¹. L'ensemble des groupes

[1] Il s'agit d'une tendance de moyen terme, mais la difficulté du relogement des Afro-Américains de la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina de 2005 a ponctuellement contribué à abaisser le niveau de la population noire en centre-ville.

ethniques américains habite désormais majoritairement en banlieue (les Blancs à 78 %, les Asiatiques à 62 %, les Latinos à 59 % et les Noirs à 50,5 %). Les immigrés sont dans la même situation (51 %). La composition ethnique des banlieues tend à refléter aujourd'hui celle de la société américaine dans son ensemble, même si les Blancs représentent plus de 85 % des résidents des zones les plus reculées des agglomérations et urbanisées plus récemment (*exurban areas*). La banlieue américaine s'est donc démographiquement diversifiée au cours des vingt dernières années, en même temps qu'elle s'est géographiquement étendue.

Venant également remettre en cause les schémas établis depuis les années 1970, la population blanche des villes-centres a augmenté sur la dernière décennie pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale dans une vingtaine des 100 agglomérations de plus de 500 000 habitants (Atlanta, Washington DC, Boston, New York, San Francisco...).

Autre signe d'une possible dilution des frontières entre les villes et leurs périphéries, la pauvreté a augmenté cinq fois plus vite dans les banlieues au cours de la dernière décennie (cf. tableau *infra* sur la pauvreté urbaine et suburbaine) où elle touche davantage les Blancs et les diplômés qu'en centre-ville. La majorité des citadins pauvres habite en banlieue depuis 2006.

Pour affiner son analyse, la Brookings dresse une typologie des villes américaines combinant trois principaux critères : le rythme de croissance économique et démographique, la progression de la diversité ethnique induite par la vague d'immigration la plus récente et l'évolution du niveau d'éducation. Cette typologie permet de dégager trois grands groupes.

En premier lieu, les anciennes agglomérations industrielles de la *Rust Belt* (Ohio, Pennsylvanie, Michigan, New York et New Jersey) semblent engluées dans la crise – décrite dans ce chapitre – qui a débuté dans les années 1950-1960. Les villes-centres continuent de se dépeupler, la population qui subsiste est trois à quatre fois plus pauvre que la moyenne nationale, son revenu médian a chuté de plus de 10 % sur les dix dernières années. Elle vieillit et sa composition ethnique a peu varié en trente ans. Ces villes ne sont que marginalement affectées par l'immigration hispanique récente et la ségrégation résidentielle, économique et sociale continue d'opposer Blancs et Noirs. Le territoire urbain reste caractérisé par un étirement continu des banlieues, les classes moyennes et aisées s'éloignant toujours davantage de la pauvreté et du ghetto qui tend à s'étendre du centre-ville aux banlieues les plus anciennes.

Detroit est le prototype de l'évolution des agglomérations de ce premier groupe, que suivent aussi de nombreuses villes moyennes de la *Rust Belt* (cf. les 21 villes les plus en crise, *infra*). La crise de l'industrie automobile, bien implantée dans la région, a encore aggravé leur situation lors de la dernière récession. Le Michigan est l'État où le revenu médian a le plus baissé en 2009 (- 6,2 %) alors qu'il avait peu bénéficié de la croissance des années 2000 (à la différence d'autres États ayant connu une chute similaire durant la récession, comme la Floride ou la Caroline du Nord).

Deuxièmement, certaines grandes agglomérations, bien que situées en dehors des régions de l'Ouest et du Sud en forte croissance ces vingt dernières années, ont su exploiter leurs atouts, notamment internationaux, pour stabiliser leur situation démographique et économique. C'est le cas de Chicago et New York dont la croissance, même inférieure à la moyenne enregistrée dans les 100 premières agglomérations, a néanmoins permis de conjurer le déclin et démentir les sombres pronostics des années 1970.

Aux côtés de ces deux géants, capitales économiques et financières, certaines agglomérations de moindre importance de Pennsylvanie (Pittsburgh) et de Nouvelle-Angleterre (Boston, grâce à son statut universitaire international) cherchent à se faire une place. On peut y ranger aussi Philadelphie. Une partie de la population résidente y dispose d'un niveau de revenus et d'éducation nettement supérieur au reste du pays, mais les écarts de richesse se sont accrus. C'est dans le Maryland (et DC), le New Jersey et le Connecticut que le revenu médian est le plus élevé aux États-Unis (67 000 à 69 000 dollars annuels, contre une moyenne de 50 000).

Dans ce groupe, la croissance économique continue de bénéficier essentiellement aux banlieues, en dehors du centre d'affaires et de certains quartiers du centre-ville gagnés par la *gentrification*, enclaves de prospérité et de développement dans un milieu urbain qui reste déprimé. L'emploi en centre-ville se développe deux fois moins vite que dans les banlieues et bénéficie peu aux populations des quartiers pauvres entourant le *central business district*. L'échec scolaire dans ces derniers reste massif (40 % à 50 %), avec de nombreuses écoles publiques sous-performantes. La ségrégation raciale et sociale reste forte.

Enfin, dans l'Ouest et dans le Sud, les villes ont connu un taux de croissance démographique de 20 % à 30 % sur la décennie 2000, un niveau rarement atteint parmi les pays industrialisés. Washington DC est la seule ville à l'est du Mississippi à faire partie de ce dernier groupe. Conséquence de l'immigration

très dynamique des dernières années, la part de la communauté hispanique dans la population résidente progresse fortement. Ces agglomérations bénéficient également d'une migration intérieure blanche et surtout noire. La part des résidents diplômés et des hauts revenus progresse, mais reste inférieure à celle que connaissent les grandes métropoles de la côte est.

Atlanta est le prototype de ce dernier groupe. Elle abrite la première communauté afro-américaine du pays après avoir symboliquement dépassé Chicago ces dernières années. C'est dans ce dernier groupe que les villes-centres ont gagné du terrain sur leurs banlieues pour la première fois depuis les années 1960. Ces nouveaux citadins issus des classes moyennes sont le plus souvent blancs et éduqués (cf. tableau *infra* relatif à la composition des classes moyennes en ville et en banlieue), et ont des revenus supérieurs à la moyenne (à Atlanta, la population blanche est passée de 32 % à 36 %). Ils sont les vecteurs de la *gentrification*. Los Angeles, souvent considéré comme un laboratoire de la future société multiraciale américaine, est également à rattacher à ce troisième groupe, et illustre le mieux la progressive dilution des frontières entre villes et banlieues.

Le premier groupe est donc resté à l'écart du renouveau économique et de la dynamique démographique. Parmi les 65 villes les plus en difficulté au regard des trois critères du chômage, de la pauvreté et du déclin démographique, 46 y compris les 21 dont les chiffres sont les plus critiques (cf. tableau *infra*) se trouvent dans une zone de stagnation économique au nord-est du Mississippi. Sept millions d'Américains vivent dans ces 21 cités qui forment le centre d'agglomérations de 32 millions d'habitants, soit plus de 10 % de la population du pays. L'Institut Brookings évalue à 50 millions le nombre total d'Américains vivant dans une ancienne ville industrielle de la *Rust Belt* en situation de crise ou aux alentours.

L'effondrement récent du marché immobilier (*subprimes*) a aggravé leur situation. La bulle immobilière a affecté le marché immobilier là où il existait encore dans ces villes. Sur la portion de leur territoire à l'abandon, le terrain et le bâti ne faisaient en effet déjà plus l'objet d'aucune transaction économique (voir le chapitre sur les enjeux de la revitalisation urbaine). En conséquence, c'est le tissu urbain le plus dynamique qui a participé à la bulle spéculative des dernières années, et qui voit aujourd'hui se multiplier les *foreclosures*, avec pour effet l'extension des zones abandonnées où coexistent friches industrielles et résidentielles, habitations inoccupées, abandonnées ou en ruine (Cleveland, Detroit).

📍 Évolution démographique des 21 anciennes villes industrielles les plus en crise

Ville	Pic de population	Année où le pic a été atteint	Population en 2007	Variation (%)
Youngstown (Ohio)	168 330	1950	65 056	- 61,4
St. Louis (Missouri)	856 796	1950	350 759	- 59
Pittsburgh (Pennsylvanie)	676 806	1950	290 918	- 57
Cleveland (Ohio)	914 808	1950	395 310	- 56,8
Detroit (Michigan)	1 849 568	1950	808 327	- 56,3
Gary (Indiana)	178 320	1960	80 661	- 54,8
Buffalo (New York)	580 182	1950	264 292	- 54,4
Flint (Michigan)	193 440	1960	104 867	- 46,8
Cincinnati (Ohio)	503 998	1950	297 304	- 41
Dayton (Ohio)	262 332	1960	146 360	- 40
Birmingham (Michigan)	340 887	1960	206 215	- 39,5
Rochester (New York)	332 488	1950	204 122	- 38,6
Newark (New Jersey)	438 776	1950	270 007	- 38,5
Syracuse (New York)	220 583	1950	139 600	- 36,7
Milwaukee (Wisconsin)	871 047	1950	582 207	- 33,2
Baltimore (Maryland)	949 706	1950	637 455	- 32,9
Albany (New York)	134 995	1950	91 023	- 32,6
Akron (Ohio)	290 687	1960	196 073	- 32,5
Erie (Pennsylvanie)	142 254	1970	98 507	- 30,8
Philadelphie (Pennsylvanie)	2 071 605	1950	1 449 634	- 30
South Bend (Indiana)	132 445	1960	97 945	- 26

Données Brookings, Metropolitan Program, Allan Mallach, d'après le Census American Community Survey

Évolution du revenu médian dans les 95 agglomérations américaines les plus peuplées

Région	1999			2008			Variation 2008/1999		
	Agglo.	Centre	Banlieue	Agglo.	Centre	Banlieue	Agglo.	Centre	Banlieue
Midwest	61 181	46 604	68 524	56 135	41 593	62 303	- 8,2%	- 10,8%	- 9,1%
Northeast	61 839	45 833	69 863	61 598	46 229	68 875	- 0,4%	0,9%	- 1,4%
South	56 823	48 009	62 054	54 724	45 398	59 497	- 3,7%	- 5,4%	- 4,1%
West	62 126	55 376	66 797	61 143	54 441	65 436	- 1,6%	- 1,7%	- 2,0%
Moyenne	60 080	49 317	66 345	57 970	47 317	63 525	- 3,5%	- 4,1%	- 4,3%

Données Brookings, Metropolitan Policy Program, d'après le Census Bureau, American Community Survey

Pauvreté urbaine et suburbaine

Mesure de la pauvreté	Total États-Unis		Agglomérations		Centre		Banlieue	
Année	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Nombre de pauvres (milliers)	33 900	39 108 (+13,3%)	20 625	23 784 (+13,3%)	10 388	10 969 (+5%)	9 991	12 491 (+20%)
Part dans la population totale (%)	12,4	13,2	11,6	12,2	18	18,2	8,5	9,5

Données Brookings, Metropolitan Policy Program, d'après le Census Bureau, American Community Survey

Composition ethnique de la population des villes-centres (primary cities) et des banlieues (%)

	Villes-centres				Banlieues			
	Blancs	Noirs	Hispaniques	Asiatiques	Blancs	Noirs	Hispaniques	Asiatiques
2010	41	22	26	8	65	10	17	6
2000	45	23	22	6	72	9	12	5
1990	53	24	17	5	81	7	8	3

Données Brookings, Decennial census data, 2010

 **Composition des classes moyennes en villes et en banlieues
(race et origine, niveau d'éducation, sexe) (%)**

Caractéristique du ménage	Ville-centre	Banlieue
<i>Race/origine</i>		
Blanc	55,3	73,6
Noir	18,3	9
Latino	17,7	11,2
Autre	8,7	6,1
<i>Sexe</i>		
Homme	55	58,7
Femme	45	41,3
<i>Niveau d'éducation</i>		
Sans diplôme	10,2	7,8
<i>High school only</i>	20,3	24,9
<i>Somme college</i>	23	24,9
<i>Associate degree</i>	8,1	9,3
<i>Bachelor's degree</i>	23,9	21,5
<i>Graduate degree</i>	14,5	11,5

Données Brookings, Metropolitan Policy Program, d'après le Census Bureau, American Community Survey

Le bilan controversé de l'action publique en matière de revitalisation urbaine

1 ■ Politiques publiques *versus* tendances du marché

Le gouvernement fédéral et les États mobilisent différents programmes concourant à la revitalisation urbaine, qu'il s'agisse du logement social, des aides à l'investissement et au développement économique (exemptions fiscales, subventions), au réaménagement urbain (dotations du *Urban Development Action Grant*, *Community Development Block Grant*), ou qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté dont les programmes concernent de fait une population proportionnellement plus importante dans les villes-centres.

L'efficacité de ces programmes conçus de façon centralisée (« *one-size-fits-all* ») s'est longtemps heurtée à la complexité de l'organisation politique et administrative du pays et à la diversité des situations locales. Aujourd'hui, la tendance va plutôt à la valorisation d'expérimentations et d'initiatives « du terrain » (logement, école, sécurité), dont la généralisation dépend ensuite de la mobilisation de sources de financement fédéral et des États.

Le bilan de l'action fédérale est controversé. On lui a fréquemment reproché d'aggraver les maux dont souffrent les villes-centres (fuite des classes moyennes, des entreprises et des emplois) et d'avoir accru la vulnérabilité des populations résidentes (chômage, manque d'accès aux écoles de qualité, ségrégation). Ainsi en matière de logement, la politique fédérale aurait d'abord contribué à la concentration de la pauvreté et des minorités dans des ghettos, en particulier autour du *public housing*. Elle est maintenant accusée d'alimenter une offre excessive de logements neufs sur le marché et de contribuer à la formation des bulles spéculatives immobilières. Les niches fiscales auraient à la fois conduit à un endettement hypothécaire excessif des ménages (déduction

fiscale des intérêts des *mortgages*) et à un surinvestissement résidentiel (y compris locatif, à travers le *Low Income Housing Tax Credit*¹).

En matière de diversité ethnique, la politique dite de l'*affirmative action* a fait l'objet d'une forte impulsion fédérale dans les années 1960 jusqu'à ce que la Cour suprême en restreigne la portée ces dernières années. En matière d'éducation, l'accès à l'enseignement supérieur des minorités ethniques a progressé, mais l'écart avec le taux de réussite scolaire et universitaire des Blancs ne s'est pas réduit, il a même eu tendance à augmenter. La ségrégation dans l'habitat reste forte, en dépit d'un arsenal législatif fédéral important dans ce dernier domaine (« *Fair Housing Act* », 1968).

Dans le même temps, les villes aux États-Unis semblent faire l'objet d'un retour en grâce depuis une vingtaine d'années (voir le chapitre précédent). Le mouvement de *gentrification* entraîne souvent un renouvellement de la population résidente et le départ des plus pauvres vers les quartiers périphériques (à Washington vers les banlieues est et sud par exemple, à New York vers les banlieues du New Jersey, Orange, Newark et New Jersey City). Pour la première fois en 2006, le nombre de pauvres dans les banlieues a dépassé le nombre de pauvres en centre-ville (en valeur absolue, la part des pauvres dans la population résidente restant trois à quatre fois supérieure dans ces derniers).

Cette tendance est tantôt perçue positivement (rénovation des centres-villes, renaissance d'une vie économique et culturelle urbaine, recul de la criminalité), tantôt négativement (on disperse les ghettos sans supprimer la pauvreté ni la ségrégation). Mais de la même façon que les politiques publiques du *Urban Renewal* n'étaient pas parvenues à corriger les tendances naturelles du marché à l'époque, concourant à la délocalisation des entreprises, des emplois et des classes moyennes des centres-villes vers les banlieues, les signes aujourd'hui d'un retournement de tendance au profit des villes-centres sont plus souvent associés à une évolution du marché et des goûts (coût des transports et lassitude des longs trajets quotidiens notamment) qu'aux effets d'une quelconque politique publique.

Le primat du marché conduit donc à réévaluer le rôle des politiques publiques. Au plan national comme au plan local, celles-ci sont réputées pouvoir tout au plus accompagner, voire amplifier les tendances du marché favorables aux villes, mais plus difficilement inverser ces dernières. Il est vrai qu'à l'échelle

[1] Voir les chiffres de la politique du logement en annexe.

du pays, l'effort financier des pouvoirs publics reste limité, et les opérations de revitalisation dépendent davantage qu'en Europe des financements privés¹, y compris ceux de la philanthropie et de la contrainte de rentabilité qui leur est associée.

Les orientations politiques préconisées par les think tanks comme la Brookings ou les fondations actives en matière de revitalisation urbaine (Ford, Rockefeller, MacArthur) consistent donc à saisir les opportunités qu'offre aujourd'hui le marché pour l'économie urbaine, à les amplifier et à concentrer les investissements sur les atouts que possèdent les villes-centres (université, patrimoine architectural ou culturel) dans la nouvelle économie (mondialisation, économie de la connaissance, nouvelles technologies). Les programmes visant à compenser les handicaps territoriaux (selon le modèle des zones franches) ou sociaux (allocations pour les pauvres, *affirmative action* pour lutter contre les effets de la ségrégation) sont jugés insuffisants pour enclencher une véritable dynamique de revitalisation urbaine. Cette dernière requiert une stratégie globale de développement économique mobilisant les ressources des quartiers, en particulier les ressources humaines.

2 ■ L'éclatement institutionnel et le leadership local

Parmi les critiques adressées aux programmes fédéraux reviennent souvent le défaut de stratégie cohérente, le manque de coordination entre les différentes agences et départements ministériels en charge (Logement et urbanisme, Travail, Santé et services sociaux, Environnement, Transport, Éducation), la multiplicité des niveaux de décisions (administration fédérale, États, gouvernements municipaux, districts scolaires, comtés).

Un des obstacles à la promotion d'une stratégie urbaine cohérente aux États-Unis réside dans l'éclatement des compétences entre au moins trois niveaux : fédéral, États, et une multitude de gouvernements locaux. Dans l'Ohio par exemple, on n'en compte pas moins de 3 800 (695 *villages*, 1 308 *townships*, 250 *cities*) pour 11,5 millions d'habitants.

Le niveau fédéral est important du point de vue financier. L'attribution des dotations fédérales s'effectue aujourd'hui de plus en plus par appel d'offres (*competitive grants*) mettant en concurrence une série de projets présentés par les États et les villes, dont l'éligibilité est subordonnée à des critères de modernisation des modes d'administration et de gestion des programmes

[1] Voir les chiffres de la politique du logement en annexe.

(collecte de données, évaluation systématique et coordination entre agences). Il s'agit d'améliorer la coopération entre autorités locales. Ces critères sont systématiquement retenus pour l'éligibilité aux financements du plan de relance Obama (février 2009).

Le niveau de l'État est prépondérant du point de vue réglementaire. Certains États délèguent une compétence générale aux municipalités (*home rule*), en dehors de leurs compétences d'attribution fixées par la Constitution de l'État. Mais l'essentiel de la réglementation urbaine et foncière est le plus souvent défini à ce niveau : régime de préemption pour faciliter la mise en place des *landbanks* (cf. *infra*), règles relatives au *zoning* (occupation des sols), réglementation des *foreclosures*...

C'est probablement au plan fiscal que l'État peut potentiellement jouer le rôle le plus important. Un des principaux problèmes financiers des villes réside au sein d'une même agglomération dans l'écart de niveau des taxes foncières et des taxes sur le revenu, les principales ressources fiscales locales. L'Ohio offre un exemple significatif du manque de solidarité fiscale locale, les taxes de l'État sont parmi les plus faibles aux États-Unis, alors que celles des villes sont parmi les plus élevées. Sans être en mesure de « forcer » les collectivités à une solidarité fiscale, les États peuvent néanmoins compenser un certain nombre de handicaps qui frappent les villes-centres : possibilité de lever des taxes diverses sur certaines consommations (*excise tax*), compensation des exonérations fiscales dont bénéficient les entités *nonprofit* (universités, hôpitaux, comme dans le Connecticut), développement de certaines incitations fiscales à l'investissement dans les quartiers (*New Markets Tax Credit*, sur le modèle du *Low Income Tax Credit*, accordant à un investisseur une réduction de ses impôts en proportion de son investissement dans un projet de revitalisation).

Les États peuvent aussi apporter un certain nombre d'aides directes aux zones urbaines en difficulté, à travers leurs budgets pour les écoles (dont les financements dépendent à 45 % des ressources locales au niveau des districts) ou les transports. En cas de défaillance et de « faillite » d'une municipalité, certaines lois d'État prévoient la possibilité de démettre des gouvernements municipaux (par exemple, la ville de Chelsea est passée sous le contrôle de l'État dans le Massachusetts en 1991).

Il existe aussi des exemples de coopérations réussies entre les gouvernements municipaux et les États, comme à Philadelphie et Pittsburgh (Pennsylvanie),

Newark (New Jersey). Ces coopérations ont souvent pour origine un leadership local, qui est une condition du succès des politiques de revitalisation, quels que soient les moyens offerts au niveau fédéral. Il arrive ainsi qu'une agglomération parvienne à mettre en place des stratégies de développement solidaire et de coopération fiscale. C'est le cas du Metro Denver Economic Development Corporation (Metro Denver EDC), au sein duquel les collectivités locales sont liées par un pacte de non-concurrence, ou encore l'agglomération de Minneapolis-Saint Paul, dans le Minnesota.

La participation civique apparaît aujourd'hui comme un élément important et constitutif de ce leadership local. À l'inverse des opérations du *Urban Renewal*, les résidents tendent idéalement à être considérés comme les acteurs de la revitalisation urbaine. Pour passer de la théorie à la pratique, il faut cependant mobiliser un certain nombre d'intermédiaires légitimes aux yeux des habitants et en mesure de participer utilement à un programme de développement local.

Ces leaders communautaires sont d'origines diverses : petites entreprises, églises, instituts *nonprofit* locaux (universités, hôpitaux), associations de résidents prenant en charge un certain nombre de services sociaux (logements, santé, école). Ces leaders et les organisations qu'ils dirigent peuvent ainsi devenir de véritables prestataires de services pour le compte de la municipalité, financés à partir de partenariats public-privé. Leur rôle s'est accru dans les années 1980, alors que les finances locales traversaient une crise grave, et que l'administration fédérale se désengageait des programmes sociaux locaux. Aujourd'hui, la multiplication des coupes dans les dépenses publiques pourrait aboutir à un résultat similaire.

Le développement de ces intermédiaires a transformé les modalités d'exercice du leadership politique local. Les coalitions portant au pouvoir un candidat doivent s'appuyer sur les leaders communautaires. Ces coalitions peuvent s'avérer plus ou moins efficaces dans les opérations de revitalisation à mettre en œuvre. Il reste que ces dernières sont élaborées en étroite concertation, les réunions publiques sont fréquentes. Les maires cherchent à mobiliser l'ensemble des communautés locales autour d'objectifs partagés et d'actions concertées. C'est en particulier le cas à Detroit, avec l'organisation Detroit Works Project dont l'objectif est d'inventer un projet avenir dans l'élaboration duquel les résidents pourraient retrouver confiance.

3 ■ Pauvreté et ségrégation raciale persistante

3.1. La dimension sociale du ghetto :

l'impact parfois contreproductif des aides au logement

Au plan national, les inégalités de revenus entre régions ont eu tendance à se réduire, du fait du rattrapage économique du Sud et de l'Ouest. En revanche, à l'échelle métropolitaine, la ségrégation résidentielle par le revenu s'est accrue, comme si on assistait à une concentration croissante de la pauvreté dans les quartiers des centres-villes, et plus récemment dans certaines banlieues (les plus anciennes, en voie de déclasserment).

La politique du logement a sans doute joué un rôle dans ce processus. Jusqu'ici, le logement social n'est pas parvenu à enrayer cette tendance, en raison de moyens très insuffisants mais aussi de sa focalisation sur les quartiers les plus déshérités.

Les programmes de logement social constituaient un axe important de la « guerre contre la pauvreté » lancée dans les années 1960 sous l'administration Johnson. Ils visaient à réduire la pénurie de logements décentes pour les Américains aux revenus modestes. Concentrée cependant dans des zones déjà fragiles et caractérisées par la fuite des classes moyennes, la construction de plus d'un million de logements pour des populations défavorisées en une vingtaine d'années a renforcé la paupérisation et la ségrégation au sein des villes-centres. En 1968, devant l'échec patent de cette politique et sur fond d'émeutes raciales, l'administration Nixon et le Congrès décidèrent d'y mettre un terme.

Avec l'arrêt des programmes de construction, la politique du logement va davantage miser sur le parc locatif privé (*vouchers*) et susciter une offre de logements financés par des capitaux privés, levés au moyen de nouveaux avantages fiscaux (*Low Income Housing Tax Credit*). Les *Community Development Corporations* sont devenus les principaux maîtres d'œuvre de la politique du logement. L'arrêt des subventions fédérales sous l'administration Reagan dans les années 1980 les a conduits à rechercher plus activement le soutien d'investisseurs privés et de la philanthropie (fondation Ford en particulier, mais aussi les *Community Foundations*). Localement, ces partenariats *profit-nonprofit* ont pris la forme des *Local Initiatives Support Corporation*.

Même sur ces nouvelles bases, l'offre de logements ne s'est pas toujours inscrite dans un plan d'ensemble comportant l'infrastructure nécessaire

à l'équilibre durable d'un quartier (écoles, services publics). Ainsi, dans des villes caractérisées par une population déclinante, un nombre élevé de terrains vacants ou d'immeubles à l'abandon, de nouveaux programmes résidentiels ont contribué à dégrader encore davantage le marché immobilier (par exemple à Flint et Buffalo, villes sinistrées). À terme, ces choix se révèlent peu favorables au renouveau urbain.

Au contraire, il aurait fallu favoriser le maintien d'une population au revenu intermédiaire, éviter la constitution d'enclaves urbaines où se concentre la pauvreté, et n'investir dans le logement que pour autant que l'économie urbaine le justifiait (perspectives d'emplois pour les résidents). Aujourd'hui, les initiatives locales de revitalisation des quartiers par le logement visent autant l'offre locative que l'accès durable à la propriété des familles. L'objectif est de stabiliser ces quartiers, d'encourager la mixité sociale et de promouvoir économiquement les ménages qui y résident. C'est la réorientation prise depuis les années 1990.

Dans cette perspective (voir le chapitre sur la mixité sociale et la revitalisation urbaine, l'expérience américaine HOPE VI), les opérations réalisées dans le cadre de HOPE VI sont plutôt considérées comme des succès. De même, les financements de type CDBG *Community Development Block Grant* ont contribué à la réhabilitation d'un certain nombre de villes sinistrées en y favorisant un développement endogène, à partir de l'amélioration de l'environnement et des conditions de vie des habitants. Ces programmes ont à la fois contribué à densifier le réseau associatif en matière de développement local et assuré une meilleure approche globale des enjeux de la revitalisation urbaine (école, logement, sécurité, emplois). C'est sur la base de cette approche fructueuse que l'administration Obama a élaboré ses nouveaux programmes en matière de logement, de services aux résidents et d'amélioration de l'infrastructure scolaire (*Choice Neighborhoods* et *Premise Neighborhoods*, voir le chapitre sur les enjeux de la revitalisation urbaine).

3.2. La dimension ethnique du ghetto, malgré les progrès de la déségrégation

L'ampleur de la déségrégation sur les trente dernières années

Jusqu'aux années 1970, les Blancs étaient largement majoritaires au sein de la population américaine (80 %). La ségrégation raciale isolait les Noirs, de loin le principal groupe ethnique minoritaire, concentrés dans quelques quartiers des villes-centres. Les banlieues étaient quasiment exclusivement

blanches. Encore en 1980, le pays ne comptait que 7 métropoles sur les 100 plus importantes dans lesquelles les minorités dépassaient le seuil moyen de 25 % dans le voisinage de l'Américain blanc. Ces 7 métropoles étaient toutes situées en Californie et dans les États limitrophes du Mexique. Les Hispaniques y formaient la principale communauté après les Blancs.

La ségrégation raciale résidentielle est aujourd'hui plus complexe et contrastée d'une métropole à l'autre. De façon générale, la composition ethnique du voisinage des Américains est plus diverse qu'en 1980. Les Blancs vivent en moyenne dans des quartiers majoritairement blancs mais de façon légèrement moins écrasante (77 % au lieu de 80 %), les Noirs dans des quartiers moins largement dominés par leur communauté (48 % au lieu de 61 %). Les Hispaniques tendent à faire exception. Leur nombre a fortement augmenté (16,5 % de la population). Leur concentration s'est accrue du fait du regroupement des immigrés les plus récents dans des quartiers à l'identité communautaire forte (*ethnic cluster* langue, commerces, églises, etc.).

Aujourd'hui, c'est dans 41 des 100 plus grandes métropoles que la part des minorités dans le voisinage des Blancs dépasse le seuil moyen de 25 %. Le nombre de quartiers ethniquement mixtes s'accroît (*US census tract*, l'unité de base du recensement), et ces quartiers tendent à se stabiliser (il ne s'agit pas uniquement de quartiers en transition, en cours de *gentrification* voués à devenir blancs ou, à l'inverse, en voie de déclassement pour devenir majoritairement peuplés par les minorités).

Ce recul de la ségrégation résidentielle est d'abord le reflet des tendances démographiques générales observées depuis trente ans, principalement l'immigration latino-américaine et l'écart de natalité entre les Blancs et les non-Blancs. Aujourd'hui, la communauté latino est la première minorité du pays devant les Afro-Américains¹ (16,5 % contre 12 %).

Pour autant, la ségrégation raciale est une réalité persistante de la société américaine. D'abord, le recul de la ségrégation résidentielle est moins rapide que la diversification générale de la population (ce qui explique le renforcement de la concentration de la communauté latino). Son rythme semble même se ralentir depuis la fin des années 1980. Ensuite, la ségrégation continue de toucher selon des modalités spécifiques la communauté afro-américaine,

[1] À Washington DC, l'une des villes où la ségrégation entre Blancs et Noirs était la plus forte, la population non blanche a crû de 19 % et la part des minorités dans le voisinage des Blancs est passée en moyenne de 18 % à 34 %.

dont les indices de concentration, au regard de son poids dans la population totale, restent nettement plus élevés que ceux des autres communautés¹. C'est particulièrement le cas dans certaines métropoles du Northeast et du Midwest², dans lesquelles les Afro-Américains représentent une part relativement faible de la population totale (entre 10 % et 25 %), et où l'héritage de la ségrégation organisée institutionnellement dans les villes semble plus lourd que dans l'Ouest, ou dans le Sud.

Du point de vue de l'opposition entre villes et banlieues, la situation est aujourd'hui plus contrastée qu'il y a une trentaine d'années. Si elle a globalement reculé dans les premières, la ségrégation a eu tendance à progresser dans les secondes, au fur et à mesure de la diversification ethnique de leur population. Aujourd'hui, 42 métropoles sur les 100 plus importantes connaissent un indice de ségrégation supérieur dans les banlieues que dans les villes-centres (les métropoles moyennes du Northeast et du Midwest), le modèle traditionnel continuant de s'appliquer dans les plus grandes métropoles et dans le Sud (Atlanta, New York, Chicago, Boston).

Urbanisme et ségrégation raciale, le poids du passé

Il ne suffit pas d'être diplômé et d'avoir un revenu vous plaçant nettement au-dessus du seuil de pauvreté pour sortir du ghetto, encore aujourd'hui. L'héritage de la ségrégation institutionnellement organisée et culturellement transmise de génération en génération pèse encore sur la répartition géographique de la population et touche de façon spécifique la communauté noire par rapport aux Hispaniques et aux Asiatiques.

L'arsenal réglementaire américain encadrant l'aménagement des villes puis des banlieues a inscrit la ségrégation raciale dans la géographie urbaine. Le *zoning*, depuis le XIX^e siècle, distingue les quartiers selon l'usage industriel, résidentiel, commercial, et fixe les limites entre ville et campagne. Aujourd'hui encore, il définit des règles d'usage exclusif (le plus souvent pour protéger les zones résidentielles), de densité de l'habitat, d'équipements publics. Il dépend de législations adoptées par les États, qui laissent une large marge de

[1] On mesure la ségrégation au travers des indices de dissimilitude (*dissimilarity index*), qui indiquent le pourcentage de la population à déplacer dans un quartier pour aligner sa composition ethnique sur celle observée en moyenne à l'échelle d'une région, d'une métropole. Ces indices permettent également de reconstituer le voisinage ethnique moyen pour chaque communauté.

[2] À Detroit, les Noirs vivent en moyenne dans un voisinage noir à 70 %, alors qu'ils ne forment que 23 % de la population de la métropole. À Milwaukee et Chicago, le rapport est de 65 à 18, à Pittsburgh de 40 à 9, à Cincinnati de 48 à 12, à Cleveland de 64 à 17, à Dayton de 54 à 15, et à Boston de 31 à 8.

manceuvre aux autorités locales, ce qui ne favorise pas toujours une coopération à l'échelle métropolitaine.

Ces règles d'urbanisme ont entretenu pendant longtemps la séparation résidentielle des Américains selon la race, isolant les Noirs du reste de la population. Considéré comme l'exercice d'un simple pouvoir de police, le « *racial zoning* » a été pratiqué dans tout le pays par les autorités locales jusqu'à son invalidation en 1917 par la Cour suprême (*Buchanan v. Warley*). Les dispositions légales interdisant la vente ou la location de certains immeubles aux Noirs ont alors été jugées inconstitutionnelles car prises en violation... du droit de propriété. La ségrégation raciale se maintint grâce à une substitution des règlements publics ségrégationnistes désormais proscrits par des clauses contractuelles privées ayant le même effet, jusqu'à ce que la Cour suprême les invalide à leur tour, cette fois au nom de l'égalité des droits (*Shelley v. Kraemer*).

En veillant à maintenir le principe de séparation des quartiers par l'usage, en freinant la déconcentration du logement social et en favorisant l'extension tentaculaire de la ville, les règles gouvernant l'utilisation des espaces urbains et périurbains ont cependant continué de jouer un rôle conservatoire. Elles ont limité les « opportunités », pour les minorités, de se mêler aux Blancs, en particulier pour les Afro-Américains, quand bien même en avaient-ils les moyens financiers.

Dans les banlieues, les règles d'urbanisme limitent la densité de l'habitat, pour préserver le modèle de la maison familiale individuelle. Elles peuvent ainsi contribuer à creuser les écarts de prix du logement entre quartiers, et tenir à l'écart les minorités pauvres ou modestes. Elles peuvent aussi directement limiter l'offre locative qui concerne proportionnellement davantage les milieux modestes et les minorités. Compte tenu du manque de transport public, la possession d'une ou plusieurs voitures dans les banlieues les plus éloignées est par ailleurs indispensable. Dans d'autres cas, les limites posées à l'extension du tissu urbain ont favorisé une augmentation du coût du logement, écartant les familles modestes et les minorités (Oregon, Portland).

Au contraire, l'urbanisme peut favoriser une plus grande mixité à travers des contreparties sociales demandées aux promoteurs, en réservant une partie des nouveaux logements (entre 10 % et 20 %) aux familles modestes, en intégrant les transports publics ou en tolérant une plus grande densité dans le tissu urbain. Ces politiques (*inclusionary zoning*, voir le chapitre sur les enjeux des

politiques de revitalisation urbaine pour l'administration Obama) sont parfois tentées dans certaines municipalités et certains États, mais peuvent aussi se heurter à l'opposition de la population résidente (réactions dites NIMBY « *Not In My BackYard* »). Les motivations ne sont pas nécessairement racistes, mais reposent sur l'association persistante aux États-Unis de la composition ethnique d'un quartier avec la qualité des services et des écoles, l'attractivité, la valeur de l'immobilier.

L'interdiction des discriminations dans le logement insuffisante pour assurer une mixité raciale

Au plan législatif, le *Fair Housing Act* de 1968 prohibe toute discrimination dans le logement, et confie à un bureau spécialisé (Office of Fair Housing and Equal Opportunity) au sein du HUD (*Housing and Urban Department*) le soin de traquer et de poursuivre en justice les pratiques discriminatoires. Localement, sous l'effet des contentieux (*Shanon Case*, 1970) introduits par les associations de défense des droits civiques, des objectifs de déségrégation ont été assignés aux politiques du logement. De nombreux programmes de déségrégation ont été imposés par les tribunaux, après condamnation des agences publiques du logement pour discrimination (orientation systématique des bénéficiaires d'une aide au logement dans des quartiers « ethniquement homogènes », concentration du parc du *public housing* dans ces mêmes quartiers). Moins nombreux, des programmes volontaires de déségrégation ont également été mis en œuvre.

À Chicago, le programme Gautreaux a redéployé à partir de 1973 les aides au logement (*voucher*) de façon à orienter 7 000 familles afro-américaines issues du *public housing* (dans le ghetto South Side) vers des quartiers à majorité blanche (voir le chapitre consacré à Chicago). Gautreaux a été suivi par d'autres programmes similaires qui perdurent encore aujourd'hui (Thompson à Baltimore). Dans les années 1970, le HUD a appliqué à l'ensemble de ces programmes des standards destinés à concourir à une déségrégation raciale et ethnique résidentielle (*site and neighborhood standards*).

Pour autant, l'effet de cette politique est resté limité à l'échelle du pays. Une grande partie des instruments aujourd'hui utilisés pour encourager l'investissement dans la revitalisation urbaine ne sont plus couverts par ces normes de déségrégation, qu'il s'agisse des avantages fiscaux pour le logement social (LIHTC) ou des interventions des banques dans le cadre du *Community Reinvestment Act* par exemple. Ces instruments ne peuvent donc concourir à

réduire la ségrégation raciale que de façon indirecte lorsqu'ils contribuent à développer la mixité sociale, en particulier par l'arrivée de nouveaux résidents plus aisés et attirés par l'amélioration de l'image d'un quartier.

Compte tenu du durcissement de la jurisprudence de la Cour suprême sur les modalités de l'*affirmative action* et du risque contentieux, le critère racial a eu tendance à laisser la place à un simple critère de mixité sociale. Ainsi, bien que conçu sur le modèle du programme Gautreaux de Chicago, le programme pilote *Moving to Opportunities* (MTO), adopté par le Congrès en même temps que HOPE VI en 1993, a écarté tout critère racial pour ne garder qu'un critère relatif au revenu (voir le chapitre sur la mixité sociale et la revitalisation urbaine : l'expérience de HOPE VI). Il s'agissait de favoriser le recours au *voucher* pour reloger des résidents du *public housing* dans des quartiers à faible taux de pauvreté. Bénéfique pour la rénovation urbaine de façon générale, l'effet de ces programmes sur la ségrégation est resté modeste. Les résidents des unités du *public housing* détruites dans le cadre de HOPE VI ont été relogés dans des quartiers moins pauvres mais dans lesquels les minorités continuent de prédominer.

En dépit du *Fair Housing Act*, des pratiques discriminatoires dans le logement continuent d'affecter les minorités. Selon les estimations du HUD, 22 % des locations et 17 % des transactions immobilières impliquant des Afro-Américains sont affectées par des pratiques discriminatoires directes ou indirectes, 26 % et 20 % pour celles impliquant des Hispaniques. Au niveau des professionnels de l'immobilier, certains comportements perpétuent une ségrégation de fait, comme la rétention d'informations sur les offres disponibles, l'orientation *a priori* vers des quartiers « ethniquement » compatibles avec l'origine du client. Régulièrement, ces pratiques sont mises au jour par des enquêtes comparatives menées par le HUD (*paired tests*). Vis-à-vis des prêts immobiliers, on relève également une discrimination persistante à l'encontre des minorités, dont une proportion importante n'a pas accès aux prêts conventionnels et fut jusqu'en 2008 la cible des emprunts risqués (*subprime*, voir le chapitre sur les enjeux des politiques de revitalisation urbaine, l'impact de la crise de l'immobilier).

Biais lié aux préférences individuelles communautaires ?

La question de la ségrégation dans l'habitat s'est toujours posée en termes complexes, certains sociologues estimant que les choix résidentiels sont d'abord déterminés par une préférence généralisée pour se rapprocher de sa communauté d'origine, et qu'il est difficile d'évaluer précisément l'effet des pratiques discriminatoires. En réalité, il semble bien que ces préférences

reflètent elles-mêmes les stéréotypes et les préjugés hérités d'une culture marquée par la ségrégation.

Le choix d'un quartier est déterminé par de multiples facteurs (coût, qualité de l'environnement, école, sécurité). Or, ces différents critères de qualité et d'attractivité d'un quartier tendent à évoluer négativement au fur et à mesure que la proportion des minorités augmente au sein de la population résidente. Les statistiques sur la criminalité, les résultats scolaires viennent ainsi conforter un certain nombre de préjugés qui pèsent sur les préférences individuelles. Pour les Blancs, la présence des minorités est assimilée à un quartier de seconde zone. À l'inverse, si le meilleur environnement des quartiers blancs attire les minorités, la crainte des comportements racistes favorise la tendance au regroupement « communautaire ».

Les différences de revenus aujourd'hui ne semblent donc pas être le facteur principal expliquant les différences de localisation en fonction de l'origine ethnique et de la race, surtout en ce qui concerne la ségrégation persistante entre Blancs et Noirs¹. C'est le poids des stéréotypes et des préjugés hérités de la ségrégation qui semble freiner l'ouverture des quartiers blancs aux minorités, en particulier afro-américaines.

À niveau de revenu comparable, le voisinage d'une famille afro-américaine ou hispanique est en moyenne plus pauvre que celui d'une famille blanche. Les écoles et les services sont de moins bonne qualité, l'insécurité est plus forte. En 2006, une famille blanche avec 30 000 dollars de revenus annuels vivait dans un quartier moins pauvre qu'une famille noire avec 60 000 dollars. De même, si 57 % des familles noires monoparentales pauvres étaient amenées à vivre dans un quartier où le taux de pauvreté dépassait 40 %, la proportion n'était que de 27 % pour les familles blanches dans la même situation. En réalité, tous les quartiers pauvres sont encore aujourd'hui des quartiers où dominent les minorités ethniques.

Les études indiquent cependant une tolérance déclarée pour la mixité raciale aujourd'hui sensiblement supérieure à ce qu'elle est en réalité, laissant penser que des marges de progrès existent encore pour la déségrégation².

[1] Voir Charles [2003] et Ellen [2008], qui mettent en évidence que si le seul critère du revenu jouait, les indices de ségrégation entre Blancs et Noirs seraient très inférieurs.

[2] *The Geography of Opportunity*, Xavier de Souza Briggs éditeur [2005].

L'impact du niveau de ségrégation raciale sur le bien-être de la population

Les études s'attachant à mesurer l'impact de la déségrégation sur les minorités mettent en évidence l'amélioration de la santé, la réduction de l'insécurité et du risque pour les enfants de tomber dans la délinquance. L'impact sur les résultats scolaires, l'emploi et le revenu que les théories sur le capital humain escomptaient (effet attendu de l'amélioration des relations sociales et des interactions avec une population plus aisée et blanche) est plus incertain.

L'impact négatif de l'environnement des ghettos sur les familles et les enfants est bien documenté¹ : offre scolaire déficiente, absence de programmes extra-scolaires pour les jeunes (*after school programs*), absence de structures fiables de garde d'enfants, absence de commerces alimentaires (*food deserts*) obligeant à recourir à une alimentation industrielle de mauvaise qualité, etc. La santé des populations est affectée (prévalence de l'obésité, du diabète, alcoolisme, toxicomanie), l'exposition des jeunes à la délinquance les conduit souvent à participer aux trafics illicites et s'enrôler dans les gangs. Le quartier est aussi le lieu où se transmettent les valeurs et les normes de conduite sociale. Le fait que la délinquance touche une proportion beaucoup plus forte de jeunes issus des minorités est directement l'effet de la persistance des ghettos. Même les quartiers de classes moyennes où prévalent les minorités se caractérisent par une qualité des services et de l'environnement inférieure à celle des quartiers blancs pour un même niveau de revenus.

3.3. À l'école, l'affirmative action en question

Le retrait progressif de l'affirmative action à l'école

La politique de déségrégation a été menée de façon plus franche et radicale à l'école. Le célèbre arrêt *Brown v. Board of Education* de la Cour suprême en 1952 et plus tard l'adoption du *Civil Rights Act* (1964) ont servi de cadre à la mise en œuvre de plans de déségrégation par les districts scolaires prévoyant l'affectation des enfants en fonction d'un coefficient de pondération raciale dans le but de promouvoir la diversité ethnique à l'école. L'éducation fut ainsi jusqu'à la fin des années 1980 le domaine de prédilection du principe de l'*affirmative action* avec le recours à des critères liés à la race et à l'origine ethnique pour corriger les effets des pratiques discriminatoires passées, d'abord dans le Sud rural, puis dans les villes du Nord.

[1] Margery Austin Turner, Urban Institute.

Comme en matière de logement, les districts scolaires caractérisés par une forte ségrégation furent, à la suite de l'arrêt *Brown*, fréquemment condamnés par les tribunaux. Après le vote sous l'administration Johnson du *Elementary and Secondary Education Act* (1965), l'administration fédérale joua un rôle clé nouveau dans le contrôle de la mise en œuvre des plans de déségrégation et des progrès réalisés en matière de diversification raciale des effectifs scolaires. Il s'agissait d'une profonde rupture avec la répartition traditionnelle des compétences entre État fédéral et États fédérés, l'éducation étant traditionnellement du ressort de ces derniers.

Le *busing*, validé par la Cour suprême en 1971¹, et organisant sur une grande échelle le transport d'enfants noirs vers les écoles des quartiers blancs et inversement, s'est pratiqué jusque dans les années 1980. Il restait cependant possible pour les familles blanches qui en avaient les moyens de contourner cette politique en plaçant leurs enfants dans des écoles privées, qui échappaient de fait aux critères de diversité raciale édictés par les autorités scolaires (surtout dans le Sud).

En outre, le *busing* est resté cantonné aux limites des districts scolaires. Les tribunaux n'ont jamais remis en cause la souveraineté des districts en les forçant au recrutement d'élèves en dehors de leurs frontières. Le cas de Detroit est particulièrement éloquent. Le district scolaire épouse les frontières de la ville, dont plus de 90 % des enfants sont afro-américains. La Cour suprême a cependant invalidé l'inscription des banlieues blanches dans un programme de déségrégation incluant Detroit et une cinquantaine de districts limitrophes (*Milliken v. Bradley*, 1974).

Efficace pour lutter contre la ségrégation au niveau du district, il s'est révélé souvent insuffisant à l'échelle d'une agglomération. Seuls des programmes de déségrégation décidés sur une base volontaire, avec l'implication forte d'élus et l'assentiment de la population, se sont orientés sur cette voie. Certains sont toujours à l'œuvre, touchant ici et là quelques milliers d'enfants (Milwaukee, entre la ville et 22 districts de la banlieue, Saint Louis, Prince Edward County en Virginie, Louisville Tennessee, cf. *infra*, initiative Metco à Boson et Lexington). Sur l'ensemble du pays, l'effet de ces programmes volontaires est cependant resté limité.

Au plan juridique, la Cour suprême a, depuis les années 1990, progressivement réduit la portée du principe de l'*affirmative action*. Elle a dès le début vérifié

[1] *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*.

la justification et le caractère proportionné des mesures prises en fonction des situations discriminatoires que ces dernières s'attachaient à corriger, et souligné leur caractère temporaire. Sans remettre directement en cause l'objectif de diversité ethnique et raciale à l'école, la Cour se montre aujourd'hui plus restrictive pour en admettre certains moyens.

À plusieurs occasions, elle a ainsi jugé contraire au 14^e amendement de la Constitution et au principe d'égalité l'application à l'université de quotas exclusivement fondés sur la race en raison de son caractère général et indistinct susceptible de porter préjudice aux Blancs de façon non justifiée (*University of California v. Bakke*, 1978). Cette décision, qui fait date dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour, a été par la suite précisée dans deux cas concernant la Michigan Law School en 2003. Dans la décision *Grutter v. Bollinger*, la Cour admet un système de recrutement qui se fixe comme objectif général la diversité ethnique des étudiants et la prise en compte de leur origine ethnique parmi d'autres critères. Dans la décision *Gratz v. Bollinger*, elle considère cependant que l'octroi d'un avantage systématique aux candidats issus des minorités n'est pas valide. En pratique, l'*affirmative action* à l'université s'est souvent attachée à combiner divers critères, comme celui de difficultés familiales, du niveau des ressources, ou du mérite individuel de l'étudiant, afin de corriger des situations particulières. La combinaison de ces deux arrêts montre cependant combien la voie pour la mise en œuvre pratique de l'*affirmative action* est aujourd'hui étroite.

Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, la Cour a progressivement admis le retour aux écoles de quartier, reflétant la composition raciale de leur zone d'implantation, et entraînant peu à peu la fin du *busing* généralisé. Deux décisions de 2007¹ concernant le district de Seattle, qui avait écarté tout critère racial dans l'affectation des enfants, et le district de Louisville (Tennessee) qui, au contraire, maintenait un système proche des quotas vont dans le même sens d'une limitation de l'*affirmative action*. Les nouvelles règles du district de Seattle ont été confirmées, tandis que celles du district de Louisville ont dû être revues pour compléter le critère racial par un critère géographique (les écoles doivent réserver entre 15 % et 50 % de leurs effectifs non pas à des enfants issus des minorités ethniques, mais à des enfants résidant dans des quartiers dont la proportion d'habitants issus des minorités ethniques est plus forte que la moyenne du comté). Sans l'obligation juridique d'accroître la diversité, et sous l'effet des pressions locales pour privilégier des écoles « de proximité » servant les familles résidentes

[1] *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No.1* et *Meredith v. Jefferson County Board of Education*.

(dont les représentants élus siègent en général dans les « *school boards* »), les districts scolaires sont amenés à revoir leurs politiques et à compléter leurs critères d'affectation au-delà de considérations exclusivement raciales.

La philosophie de ces décisions est résumée par cette formule fameuse du président de la Cour suprême, le juge conservateur Roberts (nommé en 2005) : « Le meilleur moyen de mettre un terme à la discrimination raciale est de mettre un terme à la discrimination raciale ». Cette évolution de la jurisprudence peut être le reflet, comme le soutiennent les libéraux, d'une société américaine globalement plus conservatrice qu'il y a une trentaine d'années. Elle peut aussi traduire l'évolution démographique des États-Unis qui dessine aujourd'hui un contexte différent de celui dans lequel les mesures radicales des années 1960 et 1970 ont été élaborées.

La tendance récente à la reségrégation des écoles

En termes de bilan, la diversité ethnique dans les écoles a en effet progressé du fait des mesures de déségrégation raciale, en particulier dans le Sud rural et dans les villes petites et moyennes. Dans les grandes agglomérations, la situation est plus incertaine. Depuis 1990, la diversité à l'école ne progresse plus, il semble même qu'elle ait régressé¹. 70,2 % des jeunes Afro-Américains sont scolarisés dans des établissements scolaires dont l'effectif est majoritairement issu des minorités, alors que ce seuil avait atteint un niveau plancher de 62,9 % en 1980. 36,5 % d'entre eux fréquentent des écoles où ces minorités représentent plus de 90 % des élèves. Dans le Sud, la diversité raciale à l'école reste sans commune mesure avec la situation de séparation totale connue jusque dans les années 1950, mais la part des jeunes Afro-Américains dans les écoles où la majorité des élèves sont blancs a baissé de 43,5 % à 32,7 % entre 1988 et 1998.

Comme pour la résidence, la reségrégation à l'école concerne surtout la communauté hispanique. Elle n'a jamais été aussi élevée (23,1 % des enfants latinos fréquentaient des écoles où dominaient les minorités en 1968, 36,6 % en 1998). De leur côté, les jeunes Blancs intègrent dans leur grande majorité des écoles dans lesquelles leur communauté domine à plus de 80 %. Même à Washington, où ils représentaient en 2005 moins de 5 % de l'effectif total à scolariser, les écoles qu'ils fréquentent sont majoritairement « blanches » (souvent privées).

[1] Voir les travaux de Orfield (aujourd'hui à UCLA) et Lee, *The Harvard Project on School Desegregation* ; les données qui suivent remontent à 2006 et n'ont pas été actualisées depuis.

Il est difficile d'identifier ce qui, dans cette évolution récente, revient au retrait progressif des mesures inspirées du principe de l'*affirmative action*, à l'évolution démographique favorisant la croissance des banlieues et renforçant l'isolement des communautés afro-américaines et hispaniques pauvres dans les centres-villes, ou encore ce qu'il faut imputer à la forte reprise de l'immigration depuis la fin des années 1980 qui a amené le nombre de jeunes Hispaniques à scolariser aux États-Unis à s'accroître de 245 % en trente ans.

Si la ségrégation demeure, et progresse même depuis 1980, elle est vraisemblablement assez largement le produit d'une ségrégation résidentielle qui persiste dans les quartiers des villes-centres et qui s'étend aux banlieues, à la communauté hispanique et aux familles immigrées. Les minorités représentent 64 % des effectifs dans les écoles situées en centre-ville, contre 38,2 % en moyenne sur l'ensemble du pays. Leur part dans les effectifs des écoles publiques (y compris les *charter schools*) est près du double de celle observée dans les écoles privées (40 % contre 23 %).

Le bilan de l'*affirmative action* quant aux performances scolaires est également discuté. La majorité des études estiment que les performances des enfants noirs et hispaniques s'avèrent meilleures dans les écoles où la diversité a le plus nettement progressé, tandis que celles des enfants blancs sont identiques. Certaines soulignent cependant que le lien entre déségrégation et performances scolaires n'est pas constant, et considèrent que l'*affirmative action* a principalement bénéficié à une élite parmi les minorités, c'est-à-dire aux enfants issus des familles économiquement les plus favorisées, résidant en banlieue, qui ont ainsi pu accéder aux meilleures écoles de leur comté¹. En revanche, le niveau des écoles dans les quartiers défavorisés des centres-villes n'aurait pas connu d'amélioration significative du fait de l'*affirmative action*.

La diversité ethnique, un enjeu qui ne semble plus prioritaire pour la réforme de l'école

On peut observer que la prise en compte de l'origine ethnique dans l'affectation à l'école n'a plus aujourd'hui la même actualité qu'il y a une trentaine d'années. À l'époque, les mesures prises au nom de l'*affirmative action* étaient d'ailleurs conçues à titre temporaire, pour corriger des situations historiques de discrimination résultant de pratiques ségrégationnistes et racistes anciennes. Or, la société américaine n'est plus dans la situation des années 1950. La

[1] Voir l'article de Harry Holzer (2006), "Affirmative Action: What Do We Know?", université Georgetown, Washington DC.

composition ethnique de la population américaine a évolué. 40 % des effectifs scolaires sont issus des minorités, contre 20 % en 1960. Parler de minorité n'a plus le même sens aujourd'hui alors qu'aucun groupe ethnique n'est majoritaire parmi les jeunes dans les grandes agglomérations urbaines. Au plan politique, le caractère exceptionnel des mesures discriminatoires, même positives, tend à être considéré avec un œil différent.

Dans les débats actuels sur la performance du système scolaire, l'amélioration de la qualité de l'enseignement à destination des enfants pauvres issus des minorités est présentée comme un enjeu national (voir le chapitre sur les enjeux de la revitalisation urbaine). Cependant, la question n'est plus posée en termes de diversité ethnique. La qualité et la responsabilité des établissements (*accountability*) et la diversification de l'offre scolaire (*choice*) sont les maîtres mots des réformes actuellement promues. Dans les districts scolaires où se concentrent minorités et pauvreté, une réorientation des cursus et des méthodes pédagogiques compte tenu de la population résidente est recherchée : renforcement des cours de soutien, amélioration des services périscolaires et de l'environnement urbain, professionnalisation des enseignants. L'idée que les écoles traditionnelles doivent s'adapter à la situation des enfants issus de milieux défavorisés n'est plus vraiment contestée.

Dans certaines villes, comme Washington DC, les familles sont invitées à classer les différentes écoles publiques de la ville par ordre de préférence, les affectations s'opérant par loterie si la demande excède l'offre. À l'attention des élèves méritants issus des quartiers difficiles (et souvent issus de minorités), diverses formules visent à favoriser la scolarisation dans des écoles privées (*school vouchers*, avec une prise en charge publique). De nouveaux établissements ont été ouverts, gérés de façon autonome mais financés par les budgets publics et adaptant leurs méthodes aux enfants scolarisés.

Les *magnet schools* offrent la possibilité d'enseignements à options, bilingues (anglais et espagnol), organisent des filières d'excellence avec une sélection à l'entrée et des cours de soutien renforcé pour les enfants en situation de décrochage ou qui manquent d'un soutien familial. En raison des spécificités offertes dans leurs programmes d'enseignement, ces écoles peuvent recruter au-delà des limites des quartiers normalement imposés par les autorités scolaires (*school boards*). Elles touchent deux millions d'élèves aujourd'hui. Depuis quelques années, ce sont les *charter schools* qui ont le vent en poupe (1,7 million d'enfants, cf. *infra*). Ces écoles publiques peuvent inscrire dans leur

credo un objectif de mixité raciale, mais elles n'en font pas un axe principal. En réalité, ayant vocation à servir les quartiers les plus défavorisés, elles concourent indirectement à perpétuer une forme de ségrégation raciale. La proportion d'enfants issus des minorités dans leurs effectifs est en effet bien plus importante que dans ceux des écoles publiques.

Il semble cependant que la mixité à l'école et ensuite à l'université ait joué un rôle clé dans l'accoutumance à la diversité ethnique, la réduction du poids des stéréotypes et l'élimination des schémas culturels ségrégationnistes. Le mouvement progressiste, qui reste attaché à l'égalité des droits civiques, redoute que la tendance actuelle à la reségrégation à l'école ne vienne compromettre les progrès accomplis par la société américaine en termes de lutte contre le racisme, de tolérance et d'égalité des chances, alors même que la population américaine connaît un niveau de diversité jamais connu jusqu'alors.

4 ■ Une approche nouvelle du développement local

Compenser les handicaps territoriaux des villes-centres, l'expérience des Empowerment Zones (zones franches)

Les villes et les États dépensent chaque année environ 70 milliards de dollars¹ au titre du développement économique (60 milliards sous la forme d'exonérations fiscales et 10 sous la forme de subventions). L'aide directe à l'investissement et à la localisation d'entreprises a longtemps dominé l'approche des politiques de développement économique local. En alimentant une concurrence entre des territoires déjà fiscalement et économiquement fragiles, ces aides n'ont généralement pas permis d'inverser la tendance à la localisation croissante des emplois et des investissements dans les banlieues au détriment des villes-centres.

Les premières bénéficient de nombreux atouts, y compris celui de proposer des taux d'imposition souvent très inférieurs (taxes foncières, taxes sur les ventes, redevances pour les services publics locaux). Dans leurs efforts pour stimuler leur économie, les villes-centres souffrent à la fois de charges élevées (infrastructures, services sociaux), d'un affaiblissement de leurs bases fiscales et de l'absence de solidarité au niveau de l'agglomération, en plus d'une configuration physique (friches industrielles, coût de la dépollution des sites, manque d'espace malgré un taux de vacance élevé des bâtiments industriels et commerciaux) et d'une réglementation (*zoning*, code de l'urbanisme) plus

[1] Cf. *Money for Something, Good Jobs First*, décembre 2011.

contraignante, autant de facteurs qui concourent à alimenter la délocalisation des emplois et des entreprises.

Les élus font traditionnellement pression pour arracher du gouvernement fédéral et des États des aides selon une logique de compensation des handicaps dont souffrent les villes, en particulier les vieilles villes industrielles du Midwest et du Northeast. Cette pression est d'autant plus forte sous administration démocrate.

Sous l'administration Clinton, la mise en place des *Empowerment Zones* est la dernière illustration de cette approche. Après trois mandats présidentiels républicains et les coupes sévères dans les transferts financiers aux villes sous l'administration Reagan, la nature de ce dispositif était surtout politique.

Il s'agissait d'encourager l'investissement et l'emploi des résidents des quartiers pauvres au moyen d'exemptions fiscales et de subventions aux entreprises qui s'y implantaient. La législation fédérale subordonnait ce régime fiscal (exonération de la moitié des bénéfices réalisés, crédit d'impôt représentant 20 % des salaires, amortissement accéléré des investissements réalisés) et les subventions (100 millions de dollars en 1994 pour chaque zone) à la mise en place de projets élaborés en partenariat avec les différents acteurs du développement local (État, municipalités, associations de quartiers).

En définitive, le nombre de *Empowerment Zones* est resté limité à une dizaine sur l'ensemble du territoire américain, les « *entreprise zones* », au régime fiscal moins avantageux et à l'initiative des États, furent plus nombreuses (une centaine). La mise en œuvre du dispositif s'est heurtée à son coût (40 000 à 60 000 dollars de subvention par emploi créé, soit davantage que le montant moyen du salaire d'embauche) et aux aléas politiques et bureaucratiques (délais de mise en place, zones dessinées par la loi et sujettes à toutes les pressions politiques, difficultés de coopération entre départements ministériels et autorités locales). Certaines zones se sont cependant révélées dynamiques, comme celle couvrant Harlem (Upper Manhattan, voir le chapitre sur New York).

Investir dans les atouts plutôt que compenser les handicaps

Ce type de mesures est aujourd'hui remis en cause d'un bout à l'autre de l'échiquier politique. Les conservateurs les jugent coûteuses et sources de distorsion de concurrence. Les libéraux (progressistes) les considèrent comme autant d'avantages accordés aux entreprises sans contrepartie réelle et inefficaces quant aux objectifs d'intérêt public poursuivis.

Les partisans d'un assainissement des conditions d'aide aux entreprises militent en faveur de leur suppression (voir certains think tanks de Washington tels Good Jobs First, Corporation for Enterprise Development) et ont tenté localement plusieurs actions judiciaires dont aucune à ce jour n'a abouti (par exemple, la décision de la Cour suprême en 2006 *Daimler Chrysler V. Cuno*, à propos d'un *investment tax credit* que les plaignants estimaient contraire à la liberté du commerce entre États). Ces pressions ont amené les autorités locales, États ou gouvernements municipaux, à revoir leurs politiques en ce domaine et à se montrer plus exigeants vis-à-vis des entreprises bénéficiaires.

Le Michigan prévoit ainsi aujourd'hui des contreparties obligatoires en termes de création d'emplois, la ville d'Indianapolis (qui a connu un échec retentissant avec l'abandon par la compagnie aérienne United de la base de maintenance de ses appareils financée en partie par le contribuable local) ajoute des critères relatifs à la qualité de l'emploi (rémunération équivalente à 90 % du salaire médian local), le Connecticut interdit toute délocalisation d'un site industriel ou commercial ayant fait l'objet d'un prêt subventionné pendant une période d'au moins dix ans.

En dehors de prescriptions de nature réglementaire, certains États encouragent de façon plus innovante la conclusion d'accords entre investisseurs et organisations locales représentant les intérêts des résidents. La loi de certains États attribue à ces accords un caractère contraignant. Les *community benefits agreements*, à l'image de celui passé par le Good Jobs and Livable Neighborhood Coalition dans le cadre du Milwaukee Park East Freeway Redevelopment (réhabilitation des rives de la ville à partir du détournement d'une autoroute) prévoient l'embauche de résidents et l'application de salaires minimaux¹. De tels accords sont également négociés lors de l'implantation de grandes surfaces commerciales en centre-ville et dans les quartiers défavorisés (voir l'accord récent conclu par Walmart à l'occasion de sa première implantation à Washington DC).

Aujourd'hui, le développement économique est plutôt conçu à partir de politiques horizontales améliorant l'environnement général des entreprises, selon le modèle des *clusters* (Michael Porter). Pour favoriser le développement économique, il est jugé préférable d'investir dans les atouts plutôt que

[1] À distinguer des « *living wage ordinances* » aujourd'hui adoptées par 120 villes et comtés à travers le pays, fixant des niveaux de salaire minimum, voire des conditions d'assurance santé pour les salariés des entreprises contractantes.

de compenser les handicaps d'un territoire. Cette approche recommande d'améliorer le fonctionnement, la liquidité et la qualité des marchés en centre-ville et dans les zones urbaines déprimées, susceptibles de porter une croissance économique durable. Les véritables facteurs de développement local sont la main-d'œuvre, le niveau et la qualité de la consommation potentielle des résidents, la qualité des infrastructures, la qualité des services supports pour les entreprises et celle de la sous-traitance...

Cette nouvelle approche s'est progressivement imposée auprès des experts et décideurs en même temps qu'une vision du développement local redéfini en fonction d'une analyse de la place des villes sur le marché local, national voire mondial. Cette analyse est maintenant le préalable à l'élaboration d'un programme de revitalisation urbaine qui vise à valoriser les atouts de la ville et de ses quartiers. Dans leurs modalités de mise en œuvre, ces programmes s'appuient sur des instruments de marché (prêts plutôt que subventions, microcrédit, *tax credit*, *tax increment financing*¹).

De nombreuses initiatives de ce type ont été prises en Pennsylvanie, dans le Connecticut, dans le Michigan et l'Ohio. Leur succès repose sur le caractère rentable à moyen terme des opérations engagées, puisque leur financement est en partie gagé sur le retour sur investissement. Ces opérations sont donc conçues de façon à attirer, créer ou développer localement des entreprises ou des activités résidentielles dégageant à terme un *cash-flow* minimal. Elles s'attachent souvent à favoriser un développement endogène du quartier. L'identification des atouts du territoire à redévelopper devient donc un préalable essentiel (cf. *infra*).

Les banques apportent souvent un concours important au démarrage de ces initiatives. Le *Community Reinvestment Act* adopté en 1978 leur fixe en effet un devoir d'investir dans les zones où elles sont implantées. Cette obligation est d'abord morale, puisque sa mise en œuvre est sanctionnée sous la forme d'une publication des investissements effectués à ce titre (*naming and shaming*) ou à l'occasion de projets de développement de succursales, que les autorités

[1] Inventé en 1952 en Californie, le *tax increment financing* (ou *value capture*) permet, dans certaines zones dessinées par les autorités locales, de financer une partie d'un investissement réalisé par un développeur privé à partir de la plus-value des terrains et du bâti induite par cet investissement. Techniquement, la ville ou l'État applique une réduction d'impôt à cet investisseur, correspondant à la valeur de l'impôt qu'il aurait à acquitter sur l'augmentation des bases d'imposition induite par son investissement. Cette réduction d'impôt entre dans le plan de financement de l'investissement en amont en permettant de financer l'endettement de l'investisseur.

peuvent freiner en cas de mauvaise application du CRA. Afin de s'acquitter de leurs obligations, les banques participent ainsi aux consortiums locaux mettant en œuvre des programmes de rénovation urbaine, de développement économique et de logements sociaux.

Investir dans le capital humain

Cette approche, qui s'appuie sur l'analyse du potentiel économique des quartiers en fonction du marché environnant, remet en cause la focalisation des politiques de développement économique local sur les infrastructures physiques et l'implantation d'entreprises. À l'opposé du *Urban Renewal*, elle souligne au contraire le potentiel de développement que représentent les populations résidentes, même pauvres. Elle valorise le capital humain comme la base du développement local. La formation et l'aide à la création d'entreprises deviennent des variables clé de telles stratégies. Localement, les organisations philanthropiques et les fondations (Charles Stewart Mott, Ford, Annie E. Casey, Heinz Endowments à Pittsburg) comme les chambres de commerce ont joué un rôle décisif pour favoriser ce type d'approches, qui trouvent dans la philosophie générale du développement économique et social que portent ces institutions leur principale source d'inspiration (entrepreneuriat). Celles-ci ont ainsi soutenu et financé les maîtres d'œuvre de ces stratégies, les *Community Development Corporations* (CDC).

Dans cette perspective, on peut citer quelques-uns des projets qui font référence en matière de formation et d'éducation : le « *Wisconsin Regional Training Partnership* » (WRTP) à Milwaukee, le projet QUEST à San Antonio (Texas), le « *Center for Employment Training* » à San Jose (Californie). Ces projets impliquent souvent un *Community College* (cf. *infra*), établissement d'enseignement supérieur en même temps qu'organisme de formation continue, s'adressant de façon privilégiée aux jeunes issus de milieux modestes, en particulier les minorités ethniques. Les plus performants ont su nouer des partenariats avec les entreprises pour orienter leurs programmes en fonction des débouchés locaux.

Aujourd'hui, les secteurs de la santé et du bâtiment en particulier sont susceptibles d'offrir des perspectives d'emplois pour ce type de public. Le « *Job Corps* » offre dans ces deux domaines des perspectives d'emplois à des jeunes en situation d'échec scolaire. Il s'agit du plus ancien des programmes fédéraux de formation pour les jeunes 16-24 ans en difficulté. Depuis sa création en 1964, il a touché deux millions de bénéficiaires. Le programme,

financé par le ministère du Travail, le DOL (1,7 milliard de dollars), est mis en œuvre par une centaine de centres sur le territoire américain, recrutant chaque année pour une durée de deux ans environ 60 000 jeunes souvent en échec en *high school*. Ces derniers sont pris en charge (logement, cours, expérience professionnelle, loisirs), et soumis à une discipline intérieure assez stricte. Les formations professionnelles sont dispensées par des prestataires spécialisés, comme les syndicats dans le secteur du bâtiment.

Concernant le bâtiment, l'expérience menée à Newark dans le New Jersey mérite d'être citée. En 1999, un arrêt de la Cour suprême du New Jersey (*Abbot v. Burke*)¹ oblige l'État à engager des travaux importants de rénovation des bâtiments scolaires dans l'Essex, le comté couvrant la ville de Newark, le plus pauvre du New Jersey. Une organisation *nonprofit*, le New Jersey Institute for Social Justice, y voit l'opportunité d'offrir aux nombreux jeunes en échec scolaire et au chômage des emplois correctement rémunérés et relativement qualifiés. Le Newark/Essex Construction Careers Consortium est le fruit d'un partenariat entre les autorités de l'État et les syndicats du bâtiment (qui bénéficient d'un monopole d'embauche pour les marchés publics du bâtiment, comme dans beaucoup d'États, et sont les principaux prestataires de formation en ce domaine). Un programme d'apprentissage est mis en place au bénéfice de plusieurs milliers de jeunes résidents dans le comté.

Depuis le plan de relance de février 2009, des partenariats du même type se sont développés à travers le pays dans le cadre des programmes *green building* (isolation thermique des bâtiments, économie d'énergie).

Promouvoir la création d'entreprises viables dans les quartiers

Vis-à-vis des entreprises, cette approche privilégie de la même façon le potentiel local par rapport à la recherche coûteuse d'investissements extérieurs. De nombreuses initiatives sont lancées à partir de partenariats entre autorités locales, secteur privé et avec l'appui de la philanthropie.

Moins dépendantes de financements publics fédéraux directs, mais dépendantes des avantages fiscaux nécessaires pour lever les capitaux privés, ces initiatives soutiennent des projets de dimension réduite, susceptibles d'assurer une rentabilité à moyen terme. Les organisations *nonprofit* qui les mettent en œuvre localement s'appuient dans cette perspective sur de nombreux outils

[1] Cf. *infra*, les enjeux des politiques de revitalisation urbaine pour l'administration Obama, la question de l'école.

d'aide à la décision, comme ceux permettant de cartographier les différentes caractéristiques d'un territoire, le niveau des ressources et d'éducation de la population résidente, l'historique des propriétés (vacance, abandon, transaction), l'activité économique environnante et le potentiel de développement¹...

Les instruments financiers proposés cherchent à compenser les difficultés d'accès au crédit bancaire classique ou au marché financier, tout en conservant les caractéristiques d'instruments de marché. Plusieurs formules de microcrédit existent, visant à lever une épargne locale ou à orienter les financements issus de la philanthropie : *thrift lenders*, *micro loans programs*. D'autres assurent le recyclage des prêts dans des investissements au sein d'un même territoire pour rechercher un effet boule de neige (*revolving funds*). Sur le modèle du *Low Income Housing Tax Credit*, des investisseurs peuvent bénéficier de réductions d'impôt lorsqu'ils investissent (*equity*) dans de nouveaux équipements pour la rénovation des quartiers (*New Market Tax Credit*, cf. *supra*).

Des programmes soutenus par la philanthropie (en particulier la Kauffman Foundation), les banques et les autorités locales et inspirés du principe de l'*affirmative action* visent également l'accompagnement et le développement des entreprises issues des quartiers et des minorités (*minority business programs*). Ils se développent de plus en plus en dehors des marchés publics qui, traditionnellement, étaient leur secteur de prédilection depuis les années 1960. Les programmes spécifiques que les États et les villes menaient en ce domaine ont souvent été revus à la suite de recours en justice déposés par des entreprises se plaignant d'une exclusion non justifiée des contrats publics. Après l'annulation de nombreux marchés publics à Cleveland (Ohio) en 1998 et 2000, le secteur privé a ainsi pris le relais, à l'initiative de la Case Western Reserve University.

Certains programmes assurant une connexion gratuite à l'internet haut débit pour les populations résidentes pauvres par le biais de services publics municipaux ont de la même façon été annulés à la suite de plaintes des opérateurs. Aujourd'hui, de tels programmes se développent dans le cadre de partenariats public-privé (dans le Kentucky depuis 2005 par exemple, *Connect Kentucky*).

[1] Ces outils peuvent aussi être élaborés par des entreprises (*Mercy Portfolio Services*) ou des *nonprofit* (*NEO CANDO*, système d'information dont la gestion est assurée par la Case Western Reserve University à Cleveland, ou encore les outils d'aide à la décision du Reinvestment Fund à Baltimore et Philadelphie, cf. *infra*).

Enfin, des mécanismes d'incubation soutenant la création d'entreprises ont été mis en place dans de nombreuses villes, dont Youngstown (Ohio) pour l'un des plus réussis, ainsi que diverses formes d'apport direct en capitaux favorisant l'émergence de *start-up* (capital-risque – *venture capital* – capital de départ – *seed capital, angel investors*). Ces dernières sont particulièrement actives à proximité des campus des grandes universités américaines souvent situés dans les centres-villes (cf. *infra*). Il s'agit ici de favoriser le lien entre la recherche et la création d'entreprises, avec la garantie d'un impact positif sur le développement local (cf. le « Ben Franklin Technology Partners » ou le « New Hampshire's Center for venture Research »).

Développement économique, développement social

Le volet économique et le volet social des stratégies de revitalisation urbaine sont de plus en plus combinés et mis en œuvre conjointement dans les programmes locaux de revitalisation. Une initiative particulièrement intéressante à ce titre est le TRF – « The Reinvestment Fund », basé dans le Maryland (Baltimore) et en Pennsylvanie (Philadelphie). Ce fonds alimenté par les banques (grâce au *Community Reinvestment Act*), l'épargne locale de particuliers et les fondations (Annie E. Casey) vise à inverser la « sous-incubation » du capital des quartiers pauvres grâce à une politique d'investissement sélectionnant projets et territoires en fonction d'une analyse du potentiel du marché local.

Le TRF, qui opère telle une banque de développement, s'appuie sur des instruments de marché devant dégager un certain niveau de rentabilité. Le TRF est un investisseur *nonprofit* poursuivant un objet social mais dont l'équilibre des comptes implique néanmoins que ses investissements dégagent un *cash-flow* minimal. Il finance sous la forme de prêts ou d'apport en capital la création d'entreprises, la rénovation de logements, ou encore la réhabilitation d'écoles.

Le choix des investissements découle de la stratégie de revitalisation que le TRF définit à partir de la reconstitution de marchés locaux dans les zones urbaines sinistrées à travers des activités résidentielles, économiques et commerciales. Dans certains quartiers de Baltimore ou de Philadelphie (à l'ouest de la ville ou à Camden), l'absence de transaction monétaire sur une longue période est le principal obstacle à toute revitalisation. Le TRF s'efforce alors de réactiver ces déserts économiques en assurant la liquidité des marchés locaux, en fournissant des garanties aux développeurs, en procédant à des investissements ciblés (en général commerciaux) pour redonner vie à un quartier.

Vis-à-vis des populations résidentes, le TRF intègre systématiquement dans ses activités un accompagnement renforcé et adapté. Ainsi en matière de logement (cf. son appui au projet du « Saint Joseph's Carpenter Society » à Camden), les aides à l'accès à la propriété vont de pair avec des programmes d'éducation *wealth building* ou *homeownership building* centrés sur la gestion d'un budget, la négociation d'un prêt en fonction de ses revenus. L'objectif est de prévenir le surendettement et d'aider à la constitution sur le long terme d'un patrimoine, même modeste (la montée des prix de l'immobilier a contribué à réaliser ce dernier objectif jusqu'au retournement du marché en 2008).

Le TRF a également participé à la transformation de certaines écoles publiques traditionnelles en *charter schools* (cf. *infra*, écoles subventionnées mais gérées de façon autonome). Cette transformation implique des coûts (rénovation des locaux, renouvellement de l'équipe enseignante, matériels pédagogiques, services extrascolaires) que les subventions publiques ne pouvaient prendre en charge en totalité, et qu'aucune institution de crédit n'acceptait de couvrir. Le TRF a pu apporter un financement en empruntant à long terme en son nom les fonds nécessaires pour le compte des écoles.

Aujourd'hui, le TRF est parvenu malgré la récession au maintien d'un rythme de croissance de ses investissements nécessaire à son équilibre (plus ses activités s'étendent, plus sont mutualisés les risques liés au ciblage des investissements dans les quartiers pauvres).

5 ■ Les villes à la recherche d'opportunités, ou comment cultiver les avantages comparatifs d'un territoire

Le contexte économique régional joue un rôle essentiel dans les stratégies de revitalisation. Les villes peuvent en effet espérer capter une partie du potentiel de croissance local découlant d'une stratégie régionale réussie et économiquement ciblée sur l'exploitation de quelques avantages comparatifs. De nombreux observateurs voient dans la mise en œuvre de telles stratégies la principale raison du renouveau de certaines villes comme Pittsburgh ou Denver. L'essentiel résiderait dans la faculté d'adaptation des villes au marché, à la mondialisation, leur capacité à tirer parti des nouvelles dynamiques économiques porteuses.

Là où de telles stratégies ont porté leurs fruits, les villes se sont efforcées d'exploiter les atouts que leur ont légués leur histoire et leur géographie : une position optimale dans l'économie du pays, un patrimoine industriel (recherche,

infrastructure), le siège d'institutions et de sociétés d'importance mondiale (Johns Hopkins à Baltimore, Carnegie-Mellon à Pittsburgh, ou encore Coca-Cola à Atlanta), le siège de banques (National City Bank à Cleveland, Fifth Third Bank à Cincinnati).

Anchor Institutions, les exemples de Pittsburgh, Baltimore et Philadelphie

La présence de ces entreprises et des fondations philanthropiques auxquelles elles sont historiquement liées (comme la Mott Foundation, active dans le Michigan, le Heinz Endowments à Pittsburgh, le Fund for Our Economic Future à Cleveland et dans le Northeast Ohio) concourent au développement d'institutions qui apparaissent aujourd'hui comme les meilleurs garants du développement des centres-villes dans lesquels elles se regroupent (*Anchor Institutions*) : universités, hôpitaux, centres de recherche d'excellence (Case Western Reserve University, Cleveland Clinic Foundation), complexes culturels et parcs de loisirs (Disney, Universal Studios, etc.). Ces institutions possèdent un potentiel important en termes d'attractivité économique et d'emplois. À Saint Louis, Baltimore, sans parler des plus grandes villes (Philadelphie), les programmes de revitalisation urbaine de bon nombre de quartiers se sont appuyés sur la présence des *Anchor Institutions*.

Pittsburgh, ancienne capitale de la sidérurgie, est l'exemple d'une telle réussite à partir du développement de nouvelles industries. Après la faillite dans les années 1980 de l'industrie américaine de l'acier dont elle était la capitale, la ville et son agglomération (vallées de l'Allegheny, Ohio, Monongahela) ont perdu la moitié de leurs emplois industriels. Pittsburgh a cependant davantage souffert que le comté où la ville est située (sa population a baissé de 45 %, contre 21 % dans le Allegheny County entre 1960 et 2000).

La stratégie de reconquête de la ville a bénéficié d'un solide partenariat entre les élus et les entreprises (Allegheny Conference on Community Development mise en place dès les années 1940, cf. *infra*). Assez tôt, la reconversion économique de la région va s'organiser autour de priorités collectivement définies : faire de la ville de Pittsburgh un lieu d'accueil privilégié de sièges centraux de grandes entreprises (à la place des friches industrielles), réorienter l'économie sur les activités de recherche (biotechnologies, environnement), développer les loisirs autour de complexes sportifs situés en centre-ville (deux stades sur les rives de l'Ohio).

Ce plan va permettre de conjuguer les efforts de la ville et de l'État en matière de transport (desserte routière et aéroportuaire modernisée, coordination

des politiques fiscales pour alléger l'imposition sur le capital industriel et encourager le développement de *start-up*). Aujourd'hui, les trois secteurs des technologies de l'information, des sciences de la vie et des matériaux composites (*advanced materials*) sont à l'origine de la création de 2 000 PME employant 107 000 salariés.

À Milwaukee, la même tradition partenariale associant également les syndicats a permis une reconversion précoce et relativement réussie de l'économie locale, autour du Greater Milwaukee Committee. Le taux de pauvreté est passé de 50 % en 1989 à 24,4 % en 1999.

Dans les quartiers est de Baltimore, autour du prestigieux Johns Hopkins Medical Institute, le chômage atteignait 25 % à la fin des années 1990, et plus de la moitié des bâtiments étaient vacants ou abandonnés. Les efforts combinés de la ville, de l'État du Maryland, de l'université Johns Hopkins et de la Fondation Annie E. Casey ont permis d'engager la rénovation du quartier autour de l'ouverture de nouveaux laboratoires de recherche en biotechnologies, à l'origine de la création de 5 000 emplois. Le programme comporte aussi la rénovation de logements dont une partie est vendue au prix du marché pour favoriser la mixité sociale, l'ouverture de commerces. L'approche ne néglige pas la promotion économique des populations résidentes¹, à destination desquelles sont proposés de nouveaux services (formation, écoles, accompagnement social, centres de santé et de désintoxication).

L'exemple de Baltimore montre combien une recherche d'excellence, une main-d'œuvre qualifiée, des infrastructures modernisées peuvent constituer autant de qualités qu'un territoire peut mettre à profit au service de son attractivité. Les villes américaines, y compris les centres des vieilles cités industrielles en crise de la *Rust Belt*, ont ici une solide carte à jouer.

Le rôle de l'université de Pennsylvanie à Philadelphie a aussi été décisif pour relancer la politique de revitalisation urbaine de la ville. La mort d'un étudiant pris dans un échange de tirs entre gangs à proximité du campus a constitué un élément déclencheur. Sous l'impulsion de sa présidente, Judith Rodin, l'université a mis au service du développement des quartiers alentours la force de frappe économique qu'elle représentait. En 1994 est lancée la *West Philadelphia Initiatives*, plan de revitalisation urbaine. Un plan baptisé « *Economic Opportunity* » prévoit l'affectation prioritaire des marchés de l'Université au

[1] Cf. chapitre précédent, l'action du TRF.

bénéfice d'entreprises implantées localement et employant des résidents. Les prestataires de services travaillant sur le campus ont ainsi été amenés à développer des implantations locales. Aujourd'hui, on estime à 70 milliards de dollars le montant des contrats passés par les universités américaines. On mesure ainsi le potentiel de développement local qu'elles représentent.

Par ailleurs, l'Université s'attache à encourager l'installation de ses diplômés sur place et le développement d'entreprises autour du campus. Les entreprises de l'agglomération de Philadelphie, conscientes de l'enjeu, multiplient les offres de stages et d'expériences professionnelles pour les étudiants en cours de formation (*First Jobs Programs*), de même que l'appui à la création d'entreprise (*Knowledge Industry Partnership*). Des programmes similaires existent également à Cleveland autour de la Case Western Reserve University.

La promotion des clusters

Dans la nouvelle stratégie économique de l'administration Obama axée sur la valorisation du capital humain, la productivité du travail, l'investissement dans les nouvelles technologies, la promotion d'une économie davantage tournée vers l'exportation et les nouvelles technologies, les villes-centres peuvent occuper une place de choix. La récession est passée par là, avec son traumatisme et la dénonciation croissante d'une économie excessivement tournée vers la consommation, l'endettement, favorisant les bulles spéculatives financières et immobilières. Dans ce contexte, les thèmes de la réindustrialisation, de la promotion des nouvelles technologies et du capital humain sont associés au renouveau de l'économie urbaine.

Comme on l'a vu à propos des nouvelles politiques de développement local, la notion de *cluster* irrigue les conceptions récentes de la politique industrielle aux États-Unis. Elle désigne localement une série d'interconnexions entre entreprises, sous-traitants, universités et centres de recherche, à partir de spécialités partagées et de complémentarités (main-d'œuvre formée et qualifiée, investissements dans des infrastructures communes, coopérations en matière de recherche développement, intégration dans la chaîne de production) qui concourent au dynamisme économique local.

Ces *clusters* ne s'improvisent pas et ne se créent pas *ex nihilo*. Les interventions publiques sont souhaitables, mais elles doivent être ciblées (infrastructures, recherche, formation), ne pas se révéler contreproductives, et elles ne peuvent se substituer à l'initiative du secteur privé. Le modèle reste celui de la *Silicon Valley*, qui irrigue l'économie de la baie de San Francisco. Ce modèle s'est

développé à Denver (Colorado) autour des énergies propres, à Indianapolis autour des sciences de la vie, dans le Michigan et la Caroline du Sud autour des métiers de l'automobile (batteries en particulier), à Cleveland et dans le Nord-Est de l'Ohio autour de la biomédecine et du polymère, dans l'État de New York autour des métiers de l'optique (Rochester).

La formation de la main-d'œuvre joue un rôle important. Les programmes en ce domaine sont orientés en fonction de la nature des *clusters* : informatique dans la *Silicon Valley*, ingénierie de l'automobile dans le Michigan, métiers de la création à New York City. Le rattrapage des effets de la désindustrialisation dans la *Rust Belt* est impossible, mais les secteurs de la santé, des services aux entreprises industrielles, de l'ingénierie sont considérés comme des secteurs à fort potentiel de création d'emplois dans les prochaines années¹.

L'essor des services de santé, combiné au vieillissement de la population qui affecte davantage les résidents des villes-centres, offre en particulier de nombreuses perspectives aux *clusters*. Ils sont aujourd'hui considérés par les autorités fédérales et locales comme le meilleur investissement pour assurer la création d'emplois de qualité destinés aux anciens cols bleus licenciés de l'industrie et à leurs enfants, dans la mesure où ils ne requièrent pas systématiquement un niveau de formation initial élevé.

Les *clusters* peuvent d'ailleurs tirer parti du potentiel économique lié au savoir-faire et à l'infrastructure industrielle d'une région, potentiel qu'il s'agit alors de préserver en évitant la disparition de réseaux d'entreprises et de sous-traitants (ceux de l'automobile dans le Michigan et l'Ohio et de l'acier en Pennsylvanie par exemple). La combinaison des efforts des autorités publiques locales (États et villes), des chambres de commerce et des organisations philanthropiques a permis la mise en place de programmes identifiant les entreprises existantes menacées mais disposant d'un potentiel utile pour la reconversion économique de la région. Ces entreprises ont ainsi pu être accompagnées et échapper à la liquidation. De tels programmes existent en Pennsylvanie (*Strategic Early Warning Network*) et dans le Connecticut (*Small Manufacturers Competitiveness Fund*).

Au plan fédéral, plusieurs départements ministériels soutiennent l'essor des *clusters* : le DOL (travail) en matière de formation, la Small Business Administration, ou encore l'Economic Development Administration. Mais ce

[1] Voir les travaux effectués par *Jobs for the Future, Education for Economic Opportunity*.

sont les autorités des États qui ont le leadership (écoles, *community colleges*, fiscalité, infrastructures, capacité de coopérer entre les différentes autorités publiques).

Le DOL soutient la mise en place de partenariats entre établissements d'enseignement supérieur (*colleges, community colleges*) et entreprises. Le National Fund for Workforce Solutions intervient dans le domaine des biotechnologies, de la santé, du bâtiment, etc. Depuis 2005, un de ses programmes vise explicitement le développement de *clusters* (WIRED, *Workforce Innovation in Regional Economic Development*) et pose parmi les conditions d'éligibilité l'intervention combinée des gouvernements municipaux et des États pour surmonter les obstacles liés à l'éclatement institutionnel (cf. *supra*).

Un autre atout des villes dans la nouvelle économie verte (*low carob economy*) réside dans le développement des énergies renouvelables. Selon un rapport récent de l'OCDE, les villes de Detroit, San Jose, Los Angeles, Boston, Washington DC figureraient parmi les premières cités mondiales pour l'équipement en panneaux solaires, tandis que Cleveland, New York, Philadelphie et Houston seraient leaders pour l'utilisation de la biomasse.

Shrinking strategies, l'exemple de Detroit

Les atouts nécessaires au succès de ces stratégies ne sont cependant pas également partagés sur le territoire. De nombreuses villes industrielles grandes ou moyennes de la *Rust Belt* ont du mal à envisager un renouveau économique durable susceptible de compenser la disparition de leurs emplois industriels et le départ des classes moyennes. Aussi, lorsque le déclin économique absolu est trop important pour faire l'objet d'un quelconque rattrapage, toute stratégie de revitalisation passe-t-elle par la réduction du périmètre urbain.

C'est le cas de Detroit. L'hémorragie de l'emploi industriel s'y est poursuivie avec la crise de l'automobile dans les années 2005-2009 (600 000 emplois industriels dans l'agglomération en 2000, 340 000 en 2009). Le transfert des emplois vers les banlieues a asséché les sources du développement économique de la ville, exclusivement voué à l'automobile depuis les années 1920. Ainsi entre 1991 et 2000, alors que l'emploi diminuait de 7 % dans la ville de Detroit, il progressait de 25 % dans ses banlieues. La population intra-muros diminuait dans le même temps de 7 %, mais progressait d'autant aux alentours. Contrairement à Pittsburgh ou Milwaukee, l'absence de partenariat au niveau de l'agglomération entre élus de la ville et des banlieues, entre

représentants du business et des syndicats, l'opposition raciale entre le centre-ville noir à 80 % et les banlieues quasi exclusivement blanches ont empêché l'émergence d'une stratégie de reconquête viable.

Aujourd'hui, le maire (Dave Bing) tente d'appliquer une stratégie de réduction du périmètre de la ville, et de concentration des ressources disponibles sur quelques orientations prioritaires. Une vaste consultation des habitants et des organisations locales de développement (CDC) est en cours. Il s'agit de définir un nouveau Detroit, ramené au tiers ou à la moitié de sa surface actuelle, et d'éliminer les friches industrielles et résidentielles existantes. Cette *shrinking strategy* implique la fermeture de la moitié des écoles, la reconversion d'une partie du tissu urbain en parcs, en forêts, le développement de projets innovants comme les fermes urbaines... Cette politique inspire aussi de nombreuses localités moyennes, à l'image de Dayton (Ohio), où 93 % de la valeur des transactions immobilières est concentrée sur moins de 30 % du territoire de la ville.

6 ■ La réduction de la criminalité : un succès qui conserve sa part de mystère

Les États-Unis ont vu le nombre de crimes violents et d'homicides baisser très sensiblement à partir du début des années 1990 (– 30 % pour le nombre de crimes violents, – 46 % pour le nombre de vols¹). Cette évolution a souvent marqué les observateurs étrangers. Elle a contribué à renouveler le regard porté sur les villes américaines depuis une vingtaine d'années. Pour les acteurs de la revitalisation urbaine, elle conforte l'idée que la réduction du crime est une condition préalable de succès pour tout programme visant à faire revenir résidents et entreprises au centre des villes.

Aujourd'hui, le nombre de crimes violents pour 100 000 habitants est retombé à son niveau de 1975, autour de 450 (contre 758 en 1991), et le nombre d'homicides a été presque divisé par deux (5,4). Le crime a même continué de reculer en 2008 et 2009, en pleine récession de l'économie. L'évolution est donc notable, même si les chiffres restent supérieurs à ceux du Canada et des pays européens, et même s'ils demeurent bien plus élevés dans les villes que dans les banlieues (huit fois supérieurs à la moyenne nationale à Baltimore, Washington DC, Detroit, alors qu'ils sont inférieurs de moitié dans les banlieues résidentielles de ces mêmes villes). La courbe des délits (*crime property* : vols, atteintes aux biens) a suivi la même pente que celle des homicides.

[1] Voir les statistiques du FBI - *Uniform Crime Reports*, 2010.

La baisse de la criminalité est par ailleurs encore plus nette dans les communautés traditionnellement les plus concernées (afro-américaine, hispanique, pauvres, immigrés). La propension à la délinquance dans la communauté afro-américaine aurait diminué de moitié depuis 1990.

L'origine de cette baisse est discutée, et aucune explication ne se dégage clairement de l'abondante littérature que cette décreue impressionnante a suscitée¹. L'embellie économique des années 1990 a sans doute joué un rôle, l'économie américaine et l'emploi ayant alors connu la plus forte croissance des cinquante dernières années. La pauvreté a reculé, le taux d'emploi a progressé parmi les populations déshéritées des centres-villes. La société américaine est également entrée dans une phase d'apaisement des tensions raciales.

Dans ce contexte, la politique urbaine menée sous l'administration Clinton – la déconcentration de la pauvreté, la promotion de la mixité sociale, la nouvelle approche du *public housing* (voir le chapitre sur la mixité sociale et la revitalisation urbaine) – a probablement offert un environnement favorable à la reconquête de quartiers alors abandonnés aux gangs. Certains sociologues (Mark A.R. Kleiman) soulignent aussi le rôle de la légalisation et du développement de l'avortement à partir des années 1980, en réduisant le nombre des enfants issus de familles monoparentales dans les quartiers sensibles et fortement exposés au risque de délinquance. D'autres citent encore l'essor des jeux vidéo qui limiterait les phénomènes d'errance des jeunes adolescents dans les rues...

Le rôle controversé des nouvelles politiques de sécurité publique

Sous l'administration Clinton, les effectifs policiers se sont accrus. La lutte contre la délinquance constitua un engagement important de la campagne démocrate de 1992. Cent mille policiers ont été embauchés grâce au « *Crime Act* » adopté en septembre 1993, ce qui a contribué à relever le niveau des effectifs dans certaines villes où ils avaient considérablement diminué à la suite des difficultés financières des années 1970 et 1980 (voir le chapitre sur les différentes facettes de la crise des villes). Aujourd'hui, le nombre de policiers par habitant aux États-Unis est le plus élevé de l'histoire du pays. L'impact de la hausse de ces effectifs sur la baisse du crime reste cependant incertain. Ainsi, certaines des villes ayant connu la baisse la plus forte ont vu leurs effectifs de police évoluer de façon divergente : – 40 % pour le nombre de crimes commis à New York, San Diego et Dallas entre 1990 et 1996, + 18 % pour le nombre de policiers à NYC, mais stabilité des forces de police à San Diego et baisse de 3 % à Dallas.

[1] Voir notamment *The Crime Drop in America*, Alfred Blumstein et Joel Wallman, 2006.

Les nouvelles politiques en matière de prévention et de répression de la criminalité ont également pu jouer un rôle, mais il est difficile d'identifier une tendance uniforme à travers le pays en ce domaine, et d'attribuer à telle ou telle nouvelle méthode la responsabilité de l'évolution générale de la criminalité et de la délinquance. La supervision des forces de police est extrêmement éclatée aux États-Unis. On ne compte pas moins de vingt mille autorités détenant des pouvoirs de police (*law enforcement*) au plan local (y compris les *sheriffs*), au plan des États et au plan fédéral, lesquelles ne font l'objet ni d'une coordination formelle organisée, ni d'une relation hiérarchique.

En matière de répression, les signes d'un durcissement des politiques mises en œuvre à travers le pays sont nombreux. Parmi eux, la « *Three Strikes Law* », adoptée pour la première fois en 1993 dans l'État de Washington, prévoit l'emprisonnement à vie pour les multirécidivistes. Une dizaine d'États l'ont adoptée. Une autre manifestation de ce durcissement est l'augmentation de la population carcérale : 2,3 millions de personnes, dont la moitié condamnée pour des crimes « non violents » (liés à la drogue le plus souvent). C'est le quart de la population carcérale mondiale (alors que les États-Unis forment 5 % de la population à cette échelle). Les minorités ethniques y sont encore surreprésentées (10 % des jeunes hommes noirs entre 25 et 29 ans sont en prison, contre 2,4 % des Hispaniques et 1,2 % des Blancs), en dépit de la baisse de la propension à la délinquance relevée plus haut.

Ce durcissement n'affecte pas uniquement les crimes violents ou les homicides. La nouvelle approche de la délinquance dans certaines villes américaines au cours des années 1990, bien connue sous les termes « tolérance zéro » ou encore « *broken widows* » ou « *quality of life* », vise les délits mineurs et cherche à briser la spirale du crime dans laquelle les populations à risque sont susceptibles de s'enfermer. La sanction rapide de tout acte d'incivilité est la base de cette politique.

La ville de New York l'a adoptée en 1993, sous l'impulsion du maire Giuliani et de son adjoint à l'ordre public William Bratton. Il s'agissait pour la nouvelle municipalité d'entamer la reconquête par l'autorité publique des quartiers au nord de Manhattan, Harlem et le Bronx (« *reclaim the public spaces of New York* »). Les forces de police, dont les effectifs furent sensiblement accrus, se virent assigner comme consigne la répression d'actes considérés alors comme anodins, depuis le racolage des voitures à l'arrêt pour en laver les vitres ou le jet de débris, jusqu'aux actes de vandalisme et à la prostitution.

L'impact de cette politique sur les chiffres est controversé, la tendance à la baisse de la criminalité et de la délinquance ayant débuté avant la mise en œuvre de cette politique et n'ayant pas connu d'accélération particulière à partir de 1993. En revanche, l'augmentation de la fréquence des tournées alors que toute forme de présence policière avait disparu dans certains quartiers se révéla sans doute dissuasive. Cette politique a certainement eu un impact psychologique et conforté dans l'opinion publique le sentiment que la « reconquête » annoncée par la municipalité était en marche. Dans le même temps, la forte croissance économique et la promotion immobilière que New York a connues, y compris dans les quartiers de Harlem et du Bronx, ont probablement contribué de façon décisive à la réduction de la criminalité et de la délinquance.

Parmi les nouvelles méthodes de travail de la police, il faut également citer le recours systématique aux données sur les crimes et délits dans l'affectation des effectifs policiers. « *Compsat* » a été expérimenté et évalué avec succès à Minneapolis au début des années 1990. Les tournées de police y ont été concentrées sur une centaine de zones au périmètre réduit à quelques blocs d'immeubles, en fonction du nombre particulièrement élevé des crimes et délits qui y étaient enregistrés (« *hot spots* »). Ce modèle, qui requiert le recours à l'informatique pour traiter un grand nombre de données et actualiser en permanence les zones à cibler, a été appliqué à New York en 1994. La municipalité l'a associé à un nouveau mode de management des responsables locaux de police dont les performances en matière de lutte contre le crime et la délinquance étaient systématiquement évaluées. Là encore, l'introduction de ces nouvelles méthodes et leur impact restent controversés, encore que le recours systématique aux données dans l'affectation des effectifs policiers semble avoir produit des résultats.

Parmi les points qui semblent en revanche faire consensus, il faut citer le renforcement de l'action policière sur le trafic de drogue à partir des années 1980, en particulier la lutte contre le marché du crack, ainsi que les restrictions établies dans de nombreuses villes concernant le port d'armes (Chicago, Washington) et l'instruction prioritaire donnée aux forces de police de les faire respecter.

Selon une inspiration différente, une nouvelle approche des questions de sécurité urbaine dans les quartiers sensibles s'est développée de façon précoce dans les années 1980 : le *community policing* (police de proximité). L'objectif

était de réconcilier les forces de police avec les jeunes issus des minorités, en particulier dans la communauté noire. L'hypothèse de départ était que la réduction de la criminalité et de la délinquance ne pouvait être durable sans partenariat solide entre la police et les différentes institutions participant à la cohésion d'un quartier (associations, églises, etc.). Aux États-Unis, la vigueur du tissu associatif (*community based organisations*) offrait un terrain plutôt favorable au développement de tels partenariats.

Cette approche a été déclinée par un nombre restreint de municipalités et de comtés à travers le pays. L'organisation et le management des forces de police y ont été adaptés en fonction de ces nouveaux objectifs. La priorité n'était plus la sanction des actes de délinquance mais leur prévention et la participation de la police aux côtés des leaders communautaires locaux pour régler les problèmes rencontrés dans les quartiers et réduire les facteurs favorisant la délinquance et la criminalité (discrimination et exclusion des jeunes issus des minorités, domination de l'économie locale par la drogue...). Là encore, il semble que le rôle de ces nouvelles méthodes sur la réduction de la criminalité et de la délinquance soit difficile à établir.

Enjeux des politiques de revitalisation urbaine pour l'administration Obama

1 ■ Une nouvelle attention portée aux questions urbaines

La création d'un bureau spécialisé à la Maison-Blanche (White House Office of Urban Affairs) constitue le signe d'un regain d'intérêt pour les questions urbaines au sommet de l'administration. Barack Obama est le premier président issu d'une grande ville (Chicago) depuis J. F. Kennedy. La nouvelle administration entend promouvoir une politique fondée sur le développement communautaire¹ et l'émancipation économique des populations les plus pauvres, à l'inverse de la logique du *Urban Renewal* des années 1950 et 1960. Selon cette politique, l'amélioration globale des services et de l'environnement urbain (transports publics, sécurité, logement, commerces, *business center*, etc.) permet à la fois de transformer le statut d'un quartier (d'un ghetto subi à un quartier choisi – « *choice neighborhoods* » – susceptible d'attirer de nouveaux habitants) et d'offrir des opportunités de développement à la population résidente (réussite scolaire des enfants, microentreprises, emplois).

Depuis la mise en place de la nouvelle administration en 2009, le contexte budgétaire n'a cependant cessé de se dégrader. Les crédits adoptés dans le cadre du plan de relance (*Recovery Act*) sont en ce début d'année 2012 épuisés, l'ampleur des déficits et de la dette sont les cibles privilégiées de l'opposition républicaine et l'administration réduit considérablement certains postes de dépenses. Les crédits du département de l'Urbanisme et du Logement sont en baisse de près de 5 % en 2012 par rapport à 2010. Si l'on prend comme référence les dernières années de l'administration Clinton, la diminution des moyens au service du *community development* (*Community Development*

[1] « *Community development* » est une notion difficile à traduire, mais proche de celle de « développement local » en français.

Block Grant, – 57 %), de l'entretien du *public housing* (– 40 %) ou encore des services sociaux (*Community Services Block Grant*, – 40 %) est considérable¹.

Dans ce contexte contraint, l'initiative *Neighborhood Revitalization* lancée en 2009 vise à assurer la cohérence des interventions des différents départements ministériels conformément à la nouvelle stratégie (Urbanisme et Logement HUD, Education ED, Justice DOJ, Santé HHS, etc.) et à encourager les partenariats locaux entre leaders communautaires et acteurs du développement local (entreprises, administrations, élus).

L'administration attribue trois caractéristiques communes aux programmes participant à cette initiative : interdisciplinarité (en raison de leurs nombreuses connexions, les problèmes de logement, d'éducation et de sécurité doivent être traités de façon cohérente) ; « *place-based* » de façon à adapter la mise en œuvre des programmes en fonction des caractéristiques de chaque territoire, à l'inscrire en cohérence avec une stratégie globale de développement, et à valoriser les ressources de ces territoires (capital humain ou économique) ; « *data-and-results-driven* » pour mesurer l'effet des actions menées et procéder aux ajustements nécessaires ; flexibilité pour tenir compte de tout événement ou phénomène non prévu au départ.

Les nouveaux programmes s'efforcent de tirer la leçon des échecs comme des réussites de ces dernières années. *Choice Neighborhoods* (HUD) vise à transformer le parc du *public housing* le plus vétuste et à favoriser la mixité sociale dans de nouveaux logements, à partir d'une extension du programme HOPE VI mis en œuvre sous l'administration Clinton (voir le chapitre sur la mixité sociale et la revitalisation urbaine), du renforcement des services sociaux pour les résidents pauvres (accès à l'emploi) et du développement de services et de commerces alentour pour attirer les classes moyennes (120 millions votés sur les 250 demandés pour le budget 2012). *Promise Neighborhoods* (ED), inspiré de l'expérience pilote de Harlem Children's Zone (voir le chapitre sur New York), soutient la modernisation des écoles publiques par le renforcement des services périscolaires (à destination des enfants comme des parents), l'extension et l'amélioration des structures d'accueil de la petite enfance, l'adaptation du curriculum, des méthodes pédagogiques, l'évaluation systématique des performances des enseignants et des élèves (60 millions votés sur les 210 demandés pour le budget 2012). Le *Byrne Criminal Justice Innovation* (Department of Justice) encourage des partenariats au plan local entre

[1] Données 2012 ajustées de l'inflation, *Center on Budget and Policy Priorities*.

organisations communautaires et forces de police pour réduire et prévenir la criminalité, l'activité des gangs, le commerce de la drogue. Ce programme cible les quartiers les plus touchés par le crime (15 millions votés sur les 40 demandés en 2012). Enfin, des *Community Health Centers* (HHS), dispensaires à l'attention des populations sans assurance santé, sont mis en place avec l'objectif de couvrir 19 millions de résidents des quartiers pauvres.

Au sommet, ces programmes font l'objet d'évaluations combinées associant l'ensemble des départements ministériels (*interagencies agreements*). Localement, ces programmes se traduisent par l'attribution de subventions à partir d'appels à projets. Ces subventions sont subordonnées à la mise en place d'outils de mesure d'impact et d'efficience. Les critères d'éligibilité ont été définis de façon concertée pour encourager les liens entre les différents porteurs de projets dans les domaines visés par l'initiative *Neighborhoods Revitalization* et cibler les interventions sur les mêmes quartiers. La présentation conjointe de projets aux différentes sources de financement est encouragée (par exemple entre *Choice Neighborhoods* et *Byrne Criminal Justice Innovation*, *Promise Neighborhoods* et *Byrne Criminal Justice Innovation*, *Choice Neighborhoods* et *Promise Neighborhoods*).

Le département des Transports n'est pas formellement partie prenante de l'initiative. Ses interventions sont davantage axées sur l'investissement direct ou indirect (transferts aux États) que sur l'appui aux initiatives locales et aux organisations communautaires. Dans ce domaine comme dans les précédents, la lutte contre le cloisonnement administratif est à l'œuvre. Le Partnership for Sustainable Communities¹ associe ainsi le HUD, le département des Transports (DOT) et l'agence de protection de l'environnement (EPA). Une partie des fonds du *Community Development Block Grant* y est consacrée (cf. chiffres en annexe).

La question des transports est importante dans l'approche de l'actuelle administration en matière de revitalisation urbaine. Le modèle de la ville tentaculaire (*sprawling city*) qui s'est développé avec l'automobile et la généralisation du prêt immobilier hypothécaire est aujourd'hui remis en cause pour ses coûts économique et environnemental (pollution), le gaspillage des ressources en énergie et en logements qu'il entraîne. Les banlieues les plus anciennes sont progressivement déclassées au profit de zones à l'urbanisation plus récente et finissent par connaître le même sort que les centres-villes dans

[1] Cette dernière initiative est cependant aujourd'hui compromise par les restrictions budgétaires adoptées fin 2011 par le Congrès.

les années 1960 et 1970. Il s'agit aujourd'hui de promouvoir un développement urbain durable considérant l'énergie et l'espace comme des ressources finies. L'enjeu est majeur puisque les États-Unis sont parmi les pays industrialisés le seul qui anticipe une croissance de sa population urbaine de 90 millions d'habitants d'ici à 2050.

Dans cette perspective, le développement des transports en commun est encouragé pour faciliter les transits au sein des villes-centres et avec la proche banlieue. Portland (Oregon) est fréquemment cité en exemple, avec la refonte du plan de circulation du centre-ville autour de nouvelles lignes de tramway. Des formules innovantes se développent, mobilisant des sources de financement privées¹, en particulier les promoteurs immobiliers qui y voient une façon de restaurer et de valoriser les prix de leurs nouveaux programmes immobiliers (Seattle, ou encore le projet d'extension du métro vers l'aéroport international Dulles à Washington DC).

À court terme, l'administration Obama a dû répondre à l'urgence de la crise des *foreclosures*. À côté des efforts pour stabiliser le marché immobilier (soutenir la solvabilité des propriétaires surendettés), le *Neighborhood Stabilization Program* (NSP) s'efforce de limiter les phénomènes d'abandon et de dégradation des quartiers, de prévenir leur enfermement dans la spirale du déclassement (baisse des prix, départ des habitants, concentration de la pauvreté, etc.). Le principal défi consiste à réduire l'excès de l'offre sur le marché du logement, en même temps que les désajustements entre les zones sur lesquelles pèse la demande, et celles où l'excès d'offre est la plus criante. La crise des *foreclosures* n'a pas créé ces phénomènes de désajustement, liés au modèle de croissance urbaine américaine des dernières décennies, mais elle les a amplifiés. À plus long terme, la réponse à la crise dépend donc du succès de la nouvelle approche des questions urbaines, consistant à stopper l'extension continue du tissu suburbain et à rendre les quartiers centraux et les zones urbaines les plus anciennes à nouveau attractifs (« *neighborhoods of choice and opportunities* »).

2 ■ L'impact de la crise de l'immobilier

Le mitage du tissu urbain par les friches résidentielles ou industrielles n'est pas un phénomène nouveau aux États-Unis. Il est même une donnée

[1] Au début du siècle, les villes américaines étaient dotées de réseaux de tram – *street cars* –, dont la plupart ont été financés par des promoteurs immobiliers pour optimiser les conditions de vente de leurs lotissements.

constante de certaines villes de la *Rust Belt* autour des anciens pôles de l'industrie américaine (Detroit, Cleveland, Baltimore, etc.). L'éclatement de la bulle immobilière en 2008 et la multiplication des saisies *foreclosures* qui s'est ensuivie ont cependant augmenté le nombre d'habitations vacantes, abandonnées ou encore dans un état très dégradé. Elles ont aussi étendu ce phénomène à l'Ouest et au Sud du pays, jusqu'ici assez préservés. En 2010, le taux de vacance des immeubles à usage commercial ou industriel s'élevait à 17 %, et celui des immeubles résidentiels à 10,5 %. Un logement sur 28 serait à l'abandon (4,7 millions, contre 2,3 en 2000 et 1 million en 1970, alors que dans le même temps le nombre de logements a un peu plus que doublé). Malgré les efforts de l'administration depuis 2008 pour contenir le phénomène, il est probable que la crise récente marquera durablement le paysage urbain.

Les subprimes

On rapproche souvent la multiplication des *foreclosures* depuis 2007 de l'essor des *subprimes*, même si aujourd'hui la cause principale du phénomène réside dans la montée du chômage. À partir des années 1990, la dérégulation du crédit hypothécaire¹ a en effet donné naissance à un nouveau segment du crédit immobilier, celui des prêts à haut risque et à fort rendement. En donnant accès au crédit à des personnes qui en étaient jusqu'ici exclues en raison de leurs faibles revenus et de l'absence de capital initial, les *subprimes* ont dans un premier temps contribué à la fois à augmenter la part des ménages américains propriétaires de leur logement (près de 70 % en moyenne avant la crise) et à alimenter la demande sur le marché immobilier. Le rôle de ces prêts dans la flambée des prix, en gonflant la demande, est aujourd'hui reconnu.

Ces prêts compensent le risque de défaut élevé de l'emprunteur par une rémunération nettement supérieure du capital prêté. Ils sont distribués et gérés non par les banques traditionnelles mais par des filiales spécialisées, et proposés par des courtiers rémunérés à la quantité d'emprunts souscrits. Ils ne supportent donc pas directement le risque de défaut de paiement de l'emprunteur. Les institutions financières émettrices refinancent ces prêts sur le marché secondaire sous la forme de titres regroupés en pool (*securities*). Jusqu'au krach de 2008, on a pu penser que cette titrisation mutualisait suffisamment le risque de défaut des emprunteurs pour éviter tout risque « systémique ».

[1] Fin du monopole des banques et des caisses d'épargne (*thrifts*), développement d'une industrie privée de *mortgage* non soumis aux règles prudentielles bancaires, essor d'un marché secondaire permettant de refinancer les prêts soutenus par des institutions financières spécialisées, Fannie Mae et Freddie Mac, nationalisées en 2008.

Différentes techniques ont été utilisées par les *subprimes* : prêts à taux variables (faibles durant les deux premières années, élevés ensuite), remboursement du capital à l'issue du remboursement des intérêts (*balloon payment*), etc. Tant que les prix de l'immobilier étaient en hausse, la plupart des emprunteurs ont pu renégocier avantageusement leur emprunt au bout de quelques années, en raison de la plus-value latente observée sur le bien acheté. Un second *mortgage* pouvait être souscrit, gagé sur la hausse de la valeur de la garantie hypothécaire.

La part des ménages pauvres et des minorités ethniques dans ces prêts à haut risque est importante : 55 % des souscripteurs sont afro-américains (12 % de la population), pour seulement 17 % de Blancs. Le défaut des emprunteurs dans le cadre des *subprimes* a toujours été bien supérieur à celui des prêts classiques (de l'ordre de 5 %, contre 1 % pour les prêts classiques). Mais durant les années de formation de la bulle immobilière, entre 1994 et 2003, le modèle des *subprimes* a fonctionné : le taux de ménages propriétaires de leur logement est passé de 42 à 49 % parmi les Afro-Américains, de 42 % à 50 % chez les Hispaniques, et de 39 % à 43 % parmi les Américains au bas de l'échelle des revenus (le dernier quintile).

Le retournement brutal des prix de l'immobilier en 2007 et 2008 a brisé le mécanisme sur lequel était bâti le modèle. Pour les ménages ne pouvant plus compter sur une quelconque plus-value à court terme de leur bien, le niveau de l'endettement est devenu insoutenable, leur insolvabilité patente. 11 % des souscripteurs de *subprimes* ont été dans l'impossibilité dès 2009 de faire face à leurs engagements mensuels (contre un défaut de 2,6 % en moyenne parmi les souscripteurs d'emprunts classiques à la même époque).

Les foreclosures

Le processus conduisant à une *foreclosure* comprend trois étapes : l'insolvabilité du propriétaire ayant souscrit l'emprunt est constatée après trois mensualités de retard. Le prêteur entame alors la procédure comportant une période initiale au cours de laquelle une solution amiable est recherchée (renégociation du prêt, vente du bien *short sale*...). Enfin, un juge prononce le transfert de la propriété vers le banquier prêteur (le bien entre alors dans la catégorie REO, « *Real Estate Owned* »). La procédure peut prendre plus d'une année.

Le cadre juridique des *foreclosures* varie selon les États. Il peut arriver que le propriétaire « *foreclosed owner* » doive rembourser le prêteur de la différence entre le montant de la vente du bien après *foreclosure* et le montant du capital

non remboursé (Maryland, Washington DC). Certains États (Ohio, Michigan) disposent d'une législation relativement protectrice pour l'emprunteur défaillant, avec une juridiction spécialisée qui tranche les litiges (*housing court*).

Depuis 2006, le nombre de *foreclosures* a été multiplié par 6 et touche depuis 2008 chaque année plus de 2 % du stock total de logements aux États-Unis (1,7 million de *foreclosures* en 2009, près de 3 millions en 2010, 1,9 million en 2011, contre 275 000 par an en moyenne entre 2000 et 2006). À la chute des prix de l'immobilier comme principal facteur en 2007 et 2008 s'est ajoutée la montée du chômage, qui a entraîné la baisse des ressources de nombreux ménages. Aujourd'hui, les *subprimes* représentent encore le tiers des *foreclosures* (soit bien davantage que la part de marché de ces prêts à haut risque – 11 %), mais les deux autres tiers concernent des emprunteurs classiques dont la situation économique s'est dégradée du fait de la récession, ou encore, au début du processus, les acquéreurs exclusivement motivés par la spéculation et qui ont préféré abandonner leurs biens sur lesquels toute plus-value était devenue illusoire.

Aucune reprise substantielle des prix sur le marché de l'immobilier n'est attendue avant 2013-2014, le temps que l'excès d'offre en logements sur le marché se résorbe. Selon les prévisions des banques, le nombre de *foreclosures* restera encore élevé jusqu'en 2013, 5 à 7 millions de propriétaires emprunteurs étant proches d'une situation d'insolvabilité. Près de 10,5 millions (20 %) de propriétaires américains titulaires d'un emprunt en cours de remboursement (le plus souvent un emprunt classique) ont vu le prix de leur maison tomber au-dessous du montant du capital emprunté pour son achat (*home equity* négatif). Il arrive que cette proportion atteigne 50 % dans certains États (Nevada). La plupart ont acquis leur bien peu avant la crise, entre 2005 et 2007.

En 2011, la multiplication des *foreclosures* a soulevé un nouveau problème pour les banques, celui de la fiabilité des pièces utilisées pour l'instruction des procédures de saisie : multiplication de documents falsifiés, non signés, absence de pièces normalement nécessaires à l'établissement de prêts. Plusieurs propriétaires ont ainsi été indûment déclarés en défaut de paiement. À la suite de plaintes judiciaires (condamnation de Well Fargo et de US Bancorp dans le Massachusetts), la responsabilité des banques a été clairement établie dans la multiplication de ces lacunes (absence de contrôle des courtiers, procédures automatiques dans le traitement – *robo-signers*), ce qui a abouti à un moratoire des procédures de *foreclosures* pour certains établissements. Pour éviter une poursuite des investigations au niveau fédéral ou des États, les banques seront

vraisemblablement amenées à verser des sommes importantes dans le cadre de règlements amiables des litiges (*settlements*). Cet épisode a pu offrir un répit à nombre de propriétaires endettés. Il peut aussi retarder encore davantage l'assainissement du marché immobilier et prolonger la crise du secteur.

Les conséquences sur le tissu urbain

La crise des *foreclosures* se lit dans le paysage urbain. Les États qui avaient connu les hausses les plus importantes sont aussi ceux où l'éclatement de la bulle immobilière a été la plus impressionnante. En 2009 les prix, par rapport à 2006, ont baissé en moyenne de 40 % en Californie, 46 % dans le Nevada autour de Las Vegas, 35 % en Floride, 34 % en Arizona autour de Phoenix. Les États aux prises avec une crise urbaine endémique depuis de nombreuses années (Midwest, Northeast) ont également été durement touchés, même si les baisses y furent moins importantes.

Les biens en *foreclosures* sont vendus en moyenne entre 40 % et 50 % de leur prix d'acquisition (parfois 10 % comme dans certains quartiers de Cleveland). Même s'ils ne représentent au maximum que 5 % à 10 % des logements dans un périmètre donné, ils ont des conséquences sur l'ensemble du quartier. La valeur des maisons alentour est dépréciée. À Cleveland, l'une des villes les plus affectées, le tiers des transactions immobilières portent sur des montants inférieurs à 10 000 dollars, 80 % dans les quartiers est. À Atlanta, les transactions de moins de 30 000 dollars représentent la même proportion, alors qu'elles n'en formaient que 1 % en 2006. Il arrive même qu'une banque interrompe la procédure pour en éviter les coûts et préfère laisser la maison à l'abandon. Les infrastructures se dégradent rapidement, les incendies volontaires ou accidentels sont fréquents, et les propriétés abandonnées servent de refuges pour les activités criminelles (gangs). Les ressources fiscales des municipalités sont menacées par la dépréciation des bases sur lesquelles sont assises les taxes foncières, comme dans les années 1970.

Ce phénomène n'affecte pas l'ensemble du tissu urbain ou suburbain de la même façon. Le surendettement des propriétaires ne pouvant faire face aux échéances de leur emprunt n'a pas épargné les quartiers où résident les classes moyennes (c'est une caractéristique de la crise actuelle).

Sur l'ensemble de l'agglomération de Washington par exemple, la part des *foreclosures* dans les transactions immobilières est de 6,3 %, 14,5 % si l'on ajoute les *short sales* (cf. *supra*) ; dans le très chic Montgomery County (Maryland), ce dernier taux s'élève à 17,3 %, et à 33,3 % dans le Prince George's County

ou résident des classes moyennes, souvent afro-américaines (qui ont quitté les quartiers noirs de Washington DC ces dernières années). Dans les banlieues les plus éloignées et dans les régions où la spéculation a été la plus forte (*Sun Belt*, Californie et Floride), de vastes lots de maisons confortables, quasiment neuves, situées dans des banlieues réservées aux classes moyennes et en pleine expansion avant 2008 (*boomburbs*), sont aujourd'hui vides comme des villes fantômes.

Toutefois, on peut penser que dans ces zones le marché restera à terme suffisamment dynamique pour éviter les phénomènes d'abandon et de déclassement durable, comme dans la *Rust Belt*. À court terme, la crise des *foreclosures* concourt partout à freiner la mobilité. Selon les lieux, elle a tendance à aggraver la ségrégation raciale et sociale (quartiers centraux), ou à stopper la promotion immobilière et l'étirement continu du tissu suburbain.

La réponse de l'administration

L'administration s'est d'abord efforcée de contenir la multiplication des *foreclosures* en encourageant les banques à renégocier les emprunts en cours. Le *Home Affordable Modification Program* (HAMP) et d'autres initiatives similaires ont réservé près de 30 milliards au sein du programme plus vaste TARP (couvrant le renflouement des banques et de l'industrie automobile notamment). HAMP offre plusieurs options : réduction du taux d'intérêt, allongement de la durée d'amortissement de l'emprunt, abattement sur le capital à rembourser compensant la moins-value observée sur le bien, etc. L'objectif est de limiter le montant des mensualités à 31 % du revenu de l'emprunteur. D'autres programmes, aussi bien au niveau fédéral (*Emergency Homeowners' Loan Program*) que des États, ont également été élaborés en vue de soulager temporairement les propriétaires au chômage remboursant un emprunt.

HAMP n'a cependant pas eu l'effet escompté, soit parce que le niveau d'insolvabilité du public cible est trop important, soit parce que les banques se montrent réticentes à s'engager (elles devraient en effet enregistrer dans leurs comptes une forte dépréciation de leurs actifs). L'objectif était de toucher 4 millions de personnes, moins de 500 000 ont pu renégocier un emprunt. Il reposait par ailleurs sur la bonne volonté des banques, la renégociation ne faisant l'objet d'aucune obligation¹. Les villes ont aussi pu se montrer

[1] Certains élus démocrates auraient souhaité une approche plus radicale, à l'image de celle retenue à l'époque du New Deal qui avait généralisé le rééchelonnement des emprunts [amortissement

hésitantes à encourager la renégociation de prêts aboutissant à généraliser la constatation des moins-values sur les terrains et les habitations, affectant les bases fiscales foncières. Ces dernières font l'objet d'une révision périodique pour s'adapter aux prix du marché.

L'administration s'est ensuite attachée à limiter les conséquences des *foreclosures* sur l'économie urbaine. Le NSP (*Neighborhood Stabilization Program*) a été créé en février 2009 et étendu en 2010 pour tenter de rééquilibrer le marché du logement dans les zones les plus touchées et favoriser la création d'emplois. 7 milliards de dollars sont consacrés au rachat, à la réhabilitation ou à la démolition des maisons vacantes, au conseil et à l'assistance des propriétaires surendettés.

Ces subventions sont attribuées à des organisations locales (*community based organisations*) sur la base d'un projet viable visant à revitaliser les quartiers : logements sociaux, prévention des *foreclosures* en permettant sous différentes formes le maintien des propriétaires en faillite dans leur logement, activités commerciales, PME, etc. Parmi les opérations éligibles, ces projets peuvent aussi prévoir la mise en place de *land banks* (banques foncières) dont l'objet est d'acheter les maisons en *foreclosures* par lots, de réaliser des économies d'échelle, d'investir dans le réaménagement des terrains et des bâtiments, et dans leur reconversion dans des activités résidentielles ou commerciales. Lorsque le marché est trop déprimé, la démolition est souvent la seule solution. À Cleveland, le nombre de démolitions des maisons vacantes est passé de 200 en 2006 à 1 700 en 2009 et se maintient depuis à un niveau élevé.

La mise en œuvre du programme NSP se heurte à plusieurs difficultés. D'abord l'ampleur de la crise dans certaines villes (Cleveland, Detroit, Philadelphie) oblige, pour éviter le saupoudrage, à cibler les moyens disponibles. Les municipalités ont souvent préféré investir dans les quartiers intermédiaires, que l'effondrement des prix menaçait de déclassement, plutôt que dans les quartiers les plus dévastés, dont le sort est jugé désespéré. Dans ces derniers, il est souvent difficile d'identifier un quelconque propriétaire, dont le lien avec les occupants des lieux est souvent ténu. À Philadelphie, les quartiers du nord-ouest ont ainsi été privilégiés par rapport à ceux de l'est et du nord qui connaissaient, déjà avant la crise, un taux de vacance élevé.

sur trente ans et non sur quelques années comme c'était la pratique alors) et en avait confié la gestion à un programme public ancêtre de la *Federal Housing Administration*, qui aujourd'hui garantit les emprunts immobiliers pour le logement intermédiaire.

Ensuite, les bénéficiaires des subventions du NSP ont dû tenir compte du comportement parfois prédateur de certains acteurs du marché de l'immobilier auxquels les *foreclosures* offraient de nouvelles opportunités de spéculer : banques choisissant de maintenir dans leurs inventaires les maisons en *foreclosure* en attendant une hypothétique remontée des prix, investisseurs divers cherchant à réaliser des plus-values à court terme. La grande majorité des biens en *foreclosure* ne sont pas acquis par des propriétaires recherchant un logement. Les délais de la procédure se sont par ailleurs considérablement allongés depuis 2008 (de 100 jours à 450 jours en moyenne à Cleveland). De nombreuses fraudes ont été découvertes (identité falsifiée, faux titres de propriété, etc.), conduisant récemment certaines banques à déclarer un gel des *foreclosures* (JP Morgan Chase). Dans l'Ohio, depuis 2008, un grand nombre de maisons sont en vente sur internet (sur eBay) et ont changé plusieurs fois de mains avec la réalisation de plus-values de quelques milliers de dollars. Dans l'intervalle, ces maisons restent à l'abandon et leur état se dégrade.

Pour prévenir la dégradation des quartiers touchés, les autorités locales disposent de plusieurs armes, dont la plupart nécessitent une intervention du législateur au niveau de l'État : instauration de pénalités pour les *foreclosures* afin d'inciter les banques à renégocier leurs prêts et d'augmenter les ressources des villes réinvesties dans les quartiers, application stricte du code de l'urbanisme qui oblige un propriétaire à procéder aux réparations nécessaires d'un immeuble menaçant ruine, adaptation du code fiscal pour prévoir la saisie des biens dont les propriétaires n'acquittent plus l'impôt, instauration d'un droit de préemption visant les maisons qui ne trouvent pas preneur à l'issue d'une vente publique (*tax foreclosure*), politique foncière active et mise en place d'une banque foncière *land bank* (achat, reconversion, démolition).

Pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de redéveloppement urbain, les villes dotées d'un réseau communautaire solide et investi de longue date dans le développement local disposent d'un avantage leur permettant de bénéficier à plein du programme NSP. De ce point de vue, les *bomburbs* dans l'Ouest et en Floride partent avec un handicap et ont des difficultés à présenter des projets viables, alors que leur situation économique est en général meilleure que celle des villes du Midwest ou de la côte est. Le recours à cet arsenal dépend cependant des États. Aujourd'hui, une trentaine d'entre eux seulement autorisent les instruments nécessaires au fonctionnement d'une *landbank*.

Certaines organisations communautaires appuyées par les autorités municipales ont aussi parfois tenté de poursuivre les banques à l'origine des

*subprimes*¹. Dans l'État de New York et à Baltimore, des investigations sont en cours et pourraient déboucher sur des procès, en particulier contre Well Fargo. Ce sont les pratiques discriminatoires des banques à travers la sur-représentation des Afro-Américains parmi les détenteurs de *subprimes* qui sont dénoncées.

Pour soutenir l'effort des municipalités, le département de l'Urbanisme et du Logement (HUD) a encouragé la mise en place du National Community Stabilization Trust. Il s'agit d'un partenariat public-privé regroupant les principales banques détenant dans leurs inventaires les trois quarts des « REO » (Bank of America, Chase, Citi, Deutsche Bank, GMAC, Well Fargo), de même que Fannie Mae et Freddie Mac et le Federal Housing Administration. Ce consortium a décidé à l'été 2010 d'accorder aux organismes éligibles aux fonds du NSP une priorité d'achat des biens en *foreclosure*.

L'effort des banques dans le financement de projets de redéveloppement peut également s'inscrire dans le cadre du *Community Reinvestment Act*, qui les oblige à investir dans le périmètre où leurs agences sont implantées (voir le chapitre précédent).

La crise des *foreclosures* a, par ailleurs, suscité des initiatives innovantes au plan local grâce au dynamisme et à l'imagination d'organisations locales de défense des propriétaires en *foreclosure* (comme le Massachusetts Housing Partnership à Boston). Dans le New Jersey par exemple, à Orange, les banques ont accepté de participer au programme mené par le Community Asset Preservation Corporation local, développant des formules de copropriété entre la banque et l'emprunteur (*shared equity, debt equity vehicules*) pour prévenir les *foreclosures*. Des initiatives voisines ont également permis de maintenir à leur domicile les propriétaires insolvables en transférant le titre de propriété au prêteur en contrepartie d'un bail à long terme (*leasing*). À Cleveland et à Flint (Michigan), les *land banks* se sont vu attribuer des ressources permanentes (taxes perçues sur les *foreclosures*, pourcentage sur les taxes foncières perçues par la ville) leur permettant de développer des stratégies à long terme.

3 ■ La question de l'éducation et de la formation au cœur de l'approche de l'administration Obama

Inspiré par son expérience de « *community organizer* » dans le South Side, à Chicago, le président Obama a eu l'occasion durant sa campagne en 2008

[1] Jean-Stéphane Bron le met en scène dans le film *Cleveland contre Wall Street*, 2010.

de préciser combien l'école lui paraissait être une composante essentielle de toute stratégie de revitalisation durable des quartiers en crise : miser sur le capital humain des quartiers, investir dans la rénovation de l'appareil éducatif, améliorer l'environnement des enfants qui y résident dès leur plus jeune âge sont autant de priorités pour son administration aujourd'hui. Il s'agit de s'attaquer aux racines du mal, c'est-à-dire la pauvreté et l'isolement économique, social et culturel qui se transmettent de génération en génération au sein des mêmes quartiers. Dans un discours prononcé à Harlem durant sa campagne, le futur président affirmait :

"If poverty is a disease that infects an entire community in the form of unemployment and violence, failing schools and broken homes, then we can't just treat those symptoms in isolation. We have to heal the entire community. And we have to focus on what actually works."

Les enjeux de la réduction de l'échec à l'école et dans l'enseignement supérieur

Dans ce discours, en faisant référence à ce qui marche, le candidat Obama désignait l'action de l'organisation *nonprofit* qui l'accueillait, Harlem Children's Zone (HCZ). Devenu le modèle de référence en matière de réforme scolaire et de services sociaux associés à l'école, HCZ fait de l'échec scolaire le mal principal à combattre (voir le chapitre sur New York).

Le taux d'échec scolaire et universitaire progresse paradoxalement aux États-Unis, alors qu'augmente la proportion des diplômés au sein de la population. Le nombre de jeunes ayant accès à la *high school* et ensuite à l'université augmente en effet plus vite que le nombre de diplômés pour une même classe d'âge. Plus inquiétant, le taux de réussite à l'université tend à se dégrader d'une génération à l'autre depuis une quinzaine d'années¹. Les jeunes issus des minorités sont davantage affectés par cette tendance.

Le taux de réussite en *high school* (bac) s'élève à 88 % en 2010². L'écart selon l'origine raciale et ethnique s'est réduit (94,5 % pour les Blancs, 69,4% pour

[1] 12 % de diplômés au niveau master chez les 35-39 ans, 11 % chez les 30-34 ans, 7 % chez les 25-29 ans (*Us Census*).

[2] Données issues du National Center for Education Statistics (Education Department) ; ces données sont cependant mises en doute par de nombreux experts qui dénoncent la sous-estimation de l'échec scolaire par les statistiques officielles ; un indicateur alternatif élaboré par le Urban Institute (Christopher Swanson, *Cumulative Promotion Index*) estimait en 2005 que le taux de graduation au niveau du *high school diploma* pour les jeunes entrés en 9^e était de 68 % en moyenne, 74,9 % pour les Blancs, 50,2 % pour les Noirs et 53,2 % pour les Hispaniques.

les Hispaniques, 89,6 % pour les Afro-Américains). L'échec scolaire¹ en *high school* est de 2,8 % pour les Blancs, mais de 6 % pour les Hispaniques et de 6,7 % pour les Afro-Américains.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les jeunes diplômés de *high school* sont de plus en plus nombreux à suivre un cursus universitaire (56 % des Noirs, 64 % des Hispaniques et 72 % des Blancs), et la part des diplômés (*bachelor's degree*, licence) a augmenté depuis 1972 pour les Blancs (de 24 % à 37 %), comme pour les Noirs (11 % à 19 %) et les Hispaniques (de 9 % à 12 %). Mais le taux de diplômés de l'enseignement supérieur tend aujourd'hui à stagner d'une génération sur l'autre du fait d'une progression de l'échec à l'université. Cet échec concerne d'abord les jeunes issus des minorités. L'écart dans le taux de succès parmi les étudiants selon leur origine ethnique s'est en effet accru depuis 1972 (il était alors de 5 points entre Blancs et Noirs et entre Blancs et Hispaniques, il est aujourd'hui respectivement de 20 et 21 points²).

Cette situation retient d'autant plus l'attention de l'administration que la communauté hispanique connaît une démographie particulièrement dynamique. Pour maintenir, voire accroître, le nombre de diplômés et de travailleurs qualifiés, il est nécessaire non seulement d'augmenter le nombre de jeunes issus des minorités entrant à l'université, mais également le nombre de ceux qui en sortent diplômés. Or, la médiocrité des écoles situées dans les quartiers où leurs familles résident les prépare mal à la réussite dans l'enseignement supérieur. C'est le chaînon défaillant du système américain.

L'amélioration de la qualité des enseignements primaire et secondaire à destination des enfants issus des minorités apparaît donc aujourd'hui comme une condition nécessaire à l'élévation du taux de diplômés dans l'ensemble de la population américaine. L'*affirmative action* et la promotion de la diversité tendent aujourd'hui à passer au second plan par rapport à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et à l'accompagnement renforcé des élèves en difficulté dans les écoles des quartiers où ils se trouvent (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique).

[1] Cf. note page 86. Défini à partir du nombre de sorties de l'école sans diplôme (élèves non réinscrits en *high school* d'une année sur l'autre, du 9^e au 12^e grade).

[2] Ce taux de succès à l'université (*college graduated*) s'élève aujourd'hui à 60 % pour les Blancs, 40 % pour les Noirs, 49 % pour les Latinos, 67 % pour les Asiatiques.

L'échec scolaire concentré dans les districts scolaires des quartiers pauvres des centres-villes

L'échec scolaire est fortement concentré géographiquement. C'est dans les quartiers pauvres des centres-villes que l'exposition des enfants au risque de décrochage scolaire, source d'exclusion sociale et de délinquance, est maximale. Les minorités dominent l'ensemble de ces quartiers. Selon les données du département de l'Éducation, deux mille écoles dans le pays accueillent la moitié des élèves en situation d'échec scolaire, dont près des deux tiers sont en centre-ville (et l'autre tiers en zone rurale). Dans les quartiers les plus pauvres, on estime que moins de la moitié des jeunes afro-américains et hispaniques entrant en neuvième (3^e) achèveront leur cursus secondaire (*high school*), et que les autres quitteront l'école sans diplôme (*drop out*). Dans les études portant sur les trajectoires des jeunes issus des minorités ethniques dans ces quartiers, un lien est souvent établi entre l'échec scolaire, le chômage, la criminalité. Un tiers de la population mâle afro-américaine en âge de travailler ayant quitté l'école avant la fin de la *high school* a un emploi, 27 % est au chômage (mais 72 % dans la tranche d'âge des 20-29 ans) et 8 % est en prison (mais le tiers dans la tranche d'âge des 20-29 ans).

L'augmentation récente de l'immigration aux États-Unis introduit une dimension supplémentaire aux disparités selon l'origine ethnique. Les familles immigrées récentes et leurs enfants se regroupent traditionnellement dans les quartiers pauvres des centres-villes et des banlieues selon leur appartenance communautaire, et cohabitent plus ou moins bien avec les résidents plus anciens (afro-américains). Un quart des enfants américains aujourd'hui ont au moins un parent né à l'étranger et une grande partie d'entre eux maîtrisent mal l'anglais. Offrir un enseignement de qualité à ces enfants est un enjeu majeur sur les plans aussi bien politique, économique, que culturel et social.

Les différents dispositifs envisagés pour réduire l'échec scolaire dans ces quartiers ont en commun de considérer l'école comme une plateforme de services, au-delà de l'enseignement. Ces services (santé, soutien scolaire, accompagnement social et psychologique des enfants comme des parents) visent à corriger les effets de l'environnement dégradé sur le développement des enfants : déficit dans l'éducation parentale, carences dans l'accès aux services de santé, mauvaise alimentation, accès limité aux loisirs et à la culture. En visant un traitement global des déficiences scolaires, familiales et urbaines de l'enfant, le modèle d'éducation proposé par Harlem Children's Zone, cité plus haut, se veut également un moyen de prévention de la délinquance.

Le département de l'Éducation cherche à reproduire ce modèle à travers le lancement du programme *Promise Neighborhoods* (cf. *supra*). L'objectif ambitieux est d'assurer à chaque enfant d'un quartier *Promise Neighborhoods* l'accès à une école de qualité et à des services sociaux susceptibles de lui offrir les mêmes opportunités d'études et de carrière que celles des enfants des quartiers plus favorisés.

L'administration finance aussi des programmes pilotes en matière de scolarisation précoce et de garde d'enfants issus de milieux modestes (*Head Start*). Certains États reconvertissent leurs crédits d'aide sociale pour financer l'offre de garde d'enfants de façon à favoriser l'emploi des mères de famille célibataires. Les fondations (Annie E. Casey, Gates) sont également actives en ce domaine.

L'inégalité des ressources des districts scolaires est sans doute l'obstacle le plus lourd à lever (cf. *infra*). Aujourd'hui, près de 90 % de ces ressources proviennent pour moitié des États, pour moitié des districts eux-mêmes (taxes foncières et taxes sur les ventes). Le niveau fédéral ne dispose pas des leviers nécessaires pour inverser sensiblement la situation. La modeste contribution fédérale au budget de l'éducation (moins de 10 %) vise en théorie à privilégier les écoles accueillant les enfants les plus pauvres, issus des minorités (*Elementary and Secondary Education Act*, 1965, cf. *infra*), mais, de l'avis général, les complexes critères de péréquation retenus laissent à désirer. En pratique, la charge de la péréquation revient aux États. Or, ces derniers redoutent souvent les conséquences électorales d'une approche « égalitariste » qui pourrait limiter les prérogatives des districts. L'attachement culturel des Américains à une gestion de proximité des affaires scolaires reste forte.

L'inégalité des ressources disponibles au sein d'un même district et à travers le pays est débattue depuis longtemps, mais la documentation du phénomène reste difficile, compte tenu d'une certaine opacité qui entoure l'élaboration des budgets des établissements, la complexité des financements et les réticences des autorités locales. Les écarts observés au niveau des dépenses par élève sont cependant considérables. Même en Californie, l'État longtemps resté le plus attaché au principe de péréquation, le vote de la proposition 13¹ a

[1] Cette proposition, votée en Californie en 1978, devenue le symbole de la révolte fiscale des contribuables américains qui annonçait la victoire de Ronald Reagan deux ans plus tard, plafonnait les prélèvements sur les propriétés (taxes foncières), instaurait une majorité des deux tiers à la Chambre et au Sénat de l'État pour adopter toute mesure de hausse d'impôt, et prévoyait de soumettre à référendum les augmentations de taxes locales. Toujours en vigueur, elle constitue aujourd'hui la principale difficulté au rétablissement des finances de la Californie.

considérablement réduit les transferts vers les écoles et les districts les plus pauvres. Les dépenses par élève dans le primaire et le secondaire varient de 1 à 3 (6 000 à 18 000 dollars). On retrouve une certaine corrélation¹ entre l'ampleur de ces écarts et les zones où l'héritage de la ségrégation pèse le plus (les États du Sud, mais aussi les grandes métropoles du Midwest et de la côte nord-est).

« No Child Left Behind », ou comment réformer les écoles « sous-performantes »

Les mesures spécifiques envisagées dans les quartiers défavorisés pour réduire l'échec scolaire s'inscrivent dans le contexte d'une importante réforme du système éducatif américain depuis 2001. L'éducation relève des États (financement, réglementation, recrutement, évaluation et rémunération des enseignants). Les déficiences de nombreux établissements ont toutefois justifié cette incursion du pouvoir fédéral pour encourager la qualité et l'innovation, de même qu'hier la déségrégation raciale (cf. *supra*).

En 2001, l'adoption de la loi « *No Child Left Behind* » sur la base d'un consensus entre démocrates et républicains visait une amélioration générale des performances des écoles et des élèves et la mise en place d'une mesure des progrès réalisés. L'objectif était de supprimer l'échec scolaire en dix ans et d'élever le niveau de connaissances des élèves dans les disciplines fondamentales, mathématiques et lecture-écriture. Chaque district scolaire devait respecter des objectifs de résultat et de progrès (*Average Yearly Progress*), dont dépendait l'évaluation des enseignants. Les fonds fédéraux (moins de 10 % des dépenses publiques en matière d'éducation) étaient, à terme, subordonnés au respect de ces objectifs. Enfin, des indicateurs devaient mesurer les progrès réalisés par les élèves selon leur origine, de même que ceux des enfants maîtrisant au départ mal l'anglais. Là où ils ont été mis en place, il confirme un écart persistant des résultats scolaires selon l'origine².

Le mode de rémunération des enseignants était également conçu comme un levier possible d'amélioration des performances du système éducatif. La loi encourageait la renégociation des salaires pour intégrer des primes de performance et la mesure des progrès réalisés. Cette orientation allait à l'encontre, dans la plupart des États, des conventions collectives qui valorisent l'ancienneté et assurent la sécurité de l'emploi après une certaine durée (dix ans d'exercice).

[1] Center for American Progress, *Measuring Inequity in School Funding*, août 2011.

[2] Cf. *National Assessment of Educational Progress Subject Areas*, NCEs, Education Department.

L'administration a néanmoins encouragé cette évolution, notamment en faisant de ces innovations une condition d'éligibilité de certains programmes (cf. *infra* « *Race to the Top* ») et en mettant en place au niveau fédéral un programme pilote évaluant l'effet des innovations salariales en matière d'incitations et de primes de performance (*Teacher Incentive Fund Program*).

No Child Left Behind prévoyait également des dispositions spécifiques pour réformer les établissements sous-performants. Si les résultats fixés n'étaient pas atteints deux années consécutives, les districts scolaires devaient proposer aux élèves de l'établissement concerné différents types de mesures correctrices : transfert dans un autre établissement, tutorat, *after-school program*... Si la situation perdurait encore plusieurs années, des mesures plus radicales devaient être envisagées : changement de l'équipe enseignante, du proviseur, modification du statut de l'établissement (cf. *infra*). Environ 5 000 établissements seraient aujourd'hui potentiellement visés sur la base des critères de la loi.

En pratique, les districts scolaires ont très diversement appliqué ces dispositions. Les États et les districts ont bénéficié de multiples dérogations. Dans 40 % des cas relevés de « sous-performance », aucune mesure correctrice n'a été prise. La solution la plus souvent retenue est le renouvellement de l'équipe enseignante (27 % des cas) ou l'éclatement de l'école en plusieurs départements regroupant les élèves par niveau ou par option (18 %). En revanche, le changement de statut et la transformation en *charter school* (cf. *infra*) sont restés marginaux (1 %).

C'est pourtant ces dernières mesures (fermeture et licenciement des enseignants « sous-performants ») qui ont défrayé la chronique. À Chicago à partir de 2005, sous l'impulsion du maire adjoint à l'Éducation, l'actuel secrétaire Arne Duncan, à New York (Joel I. Klein), à Washington DC (Michelle Rhee), de telles mesures ont été mises en œuvre dans l'espoir d'améliorer l'offre scolaire publique, particulièrement médiocre. Des enseignants ont été licenciés, des établissements fermés, de nouvelles écoles privées subventionnées se sont développées. New York semble avoir enregistré des progrès significatifs. Dans cette version radicale de la réforme scolaire, les *charter schools* sont considérées comme une alternative aux écoles publiques défailtantes.

Dix ans après son adoption, le Congrès doit réexaminer la réforme engagée par NCLB. Une plus grande flexibilité devrait être introduite de façon à ménager davantage de marges de manœuvre au niveau local pour résoudre le problème

des écoles défaillantes, et accroître les options possibles lorsque les objectifs restent hors d'atteinte. C'est en tout cas le sens que l'administration Obama souhaiterait faire prendre à la réforme.

L'essor des charter schools

Les *charter schools* sont des écoles autonomes, la gestion du personnel comme le contenu des programmes échappant au contrôle direct des autorités scolaires publiques (districts). Mais leur financement est public sur la base du respect d'un cahier des charges (charte) validé au niveau de l'État. La contribution du secteur privé (philanthropie) a souvent été décisive pour l'ouverture de ces écoles, même si leur part dans les budgets reste minoritaire.

La création des *charter schools* remonte aux années 1960. Ces écoles se sont multipliées depuis une dizaine d'années, en particulier dans les quartiers défavorisés de certaines villes. Au nombre de 5 400, elles scolarisent aujourd'hui 1,7 million d'élèves. Dans certaines agglomérations, leur rôle est cependant beaucoup plus important que cette moyenne le laisse imaginer : un tiers à Detroit, 40 % à Washington DC, 66 % à la Nouvelle Orléans.

Elles accueillent une proportion élevée d'enfants afro-américains et hispaniques. La promotion des *charter schools* (financements supplémentaires, ajustements des réglementations en vigueur au niveau des États pour faire sauter les limites quantitatives à leur développement) constitue une des revendications de la communauté hispanique (National Council of la Raza) et d'une partie du mouvement progressiste américain (Center for American Progress). En revanche, les syndicats enseignants sont plus circonspects. Les *charter schools* sont rarement syndiquées, et le contenu des conventions collectives moins avantageux que dans les écoles traditionnelles.

Selon la philosophie dont elles se réclament, les *charter schools* mettent à profit leur plus grande autonomie pour offrir une éducation adaptée aux publics qu'elles servent localement. Elles développent, expérimentent et évaluent un certain nombre d'innovations pédagogiques en matière d'apprentissage de la lecture (notamment en pratiquant le bilinguisme pour les enfants hispanophones) ou des mathématiques. Elles justifient chacun de leurs choix pédagogiques par l'évaluation et les résultats obtenus par les élèves. Elles se montrent souvent plus strictes que les écoles publiques traditionnelles en matière de discipline. De façon générale, elles proposent des horaires renforcés pour l'apprentissage des matières fondamentales, des programmes *after schools* qui permettent d'encadrer les enfants après la fin des cours (trois heures) jusqu'à 5 ou

6 heures le soir. Leur ambition est de préparer dans les meilleures conditions les enfants issus de milieux défavorisés à l'entrée à l'université.

Ces écoles accueillent en moyenne 16 % d'enfants parlant mal l'anglais (*English Language Learners*), issus de familles récemment immigrées aux États-Unis (d'origine hispanique)¹. Certaines adaptent ainsi leur pédagogie en proposant un enseignement partiellement en espagnol (même si des États comme l'Arizona et la Californie ont explicitement interdit d'enseigner dans une autre langue que l'anglais). Elles expérimentent de nouvelles approches cognitives pour les enfants en difficulté (apprentissage fondé sur des applications pratiques et sensorielles plutôt que sur un enseignement académique : « *applied learning* », Big Picture Learning Schools, Edison Schools, expériences conduites à New York City par le New York Transfer Schools et les Young Adult Borough Centers).

Les *charter schools* entendent par ailleurs encourager l'implication des familles et de l'ensemble des communautés dans lesquelles elles sont situées. Elles nouent ainsi de nombreux partenariats avec d'autres organisations de quartiers.

Les possibilités de sélection à l'entrée de ces écoles sont limitées. Le recrutement des élèves est encadré par la législation des États (comme condition de leur financement public). Souvent, l'entrée s'effectue au moyen d'une loterie dans la mesure où les demandes excèdent les disponibilités. Parmi les enseignants, une partie choisit explicitement de travailler dans ce type d'établissements dont ils partagent la philosophie et dont ils jugent l'environnement plus stimulant que celui des écoles publiques traditionnelles. Leur évaluation et leur rémunération sont liées aux performances scolaires des élèves.

La dimension militante de ces écoles participe aujourd'hui de leur rayonnement, qui dépasse de beaucoup la part des élèves qu'elles accueillent à travers le pays. Un réseau regroupe ainsi plusieurs centaines de diplômés de l'enseignement supérieur, volontaires chaque année pour intervenir et enseigner au sein d'établissements de ce type qu'ils conçoivent comme un service à rendre à la communauté (*Teach for America*).

L'administration Obama encourage le développement des *charter schools* comme un des moyens de redresser le niveau des 5 000 écoles publiques identifiées comme « sous-performantes ». Leur statut permet en effet de

[1] Selon une décision de la Cour suprême de 1982, la scolarisation des enfants est un droit auquel ne peut être opposé le séjour irrégulier des parents.

renouveler l'équipe enseignante comme le management de l'école et d'adapter les programmes et les méthodes pédagogiques.

Les fonds fédéraux attribués aux États sur la base d'appels d'offre depuis 2009 en matière de réforme éducative (« *Race to the Top* », 5 milliards) ont ainsi été subordonnés à la suppression des limites quantitatives au nombre de *charter schools* dans les États éligibles (Arizona, Louisiane, Illinois, New York, Michigan, Ohio...), de même qu'au recours systématique des mesures déjà prévues par la loi NCLB : évaluation systématique des enseignants en fonction des performances de leurs élèves, possibilité donnée aux districts scolaires de licencier le personnel des établissements sous-performants, mesure des progrès des élèves dans les matières fondamentales (mathématiques et lecture) sur l'ensemble de la scolarité.

Dans cette politique, l'administration se montre cependant soucieuse de ménager les puissants syndicats de l'éducation. Une autre condition d'éligibilité prévue par le programme « *Race to the Top* » était ainsi de conclure un partenariat au niveau de chaque État avec les syndicats d'enseignants concernant l'utilisation de ces crédits et l'orientation des réformes.

Des mesures radicales parfois contestées

Dans l'ensemble, la dégradation des écoles publiques dans les zones urbaines sensibles est telle que l'opinion juge *a priori* favorablement la mise en œuvre de mesures radicales. Toutefois, les mesures envisagées aujourd'hui par l'administration ne semblent pas toujours avoir fait leurs preuves au stade de leur expérimentation¹.

Ainsi le bilan des *charter schools* reste controversé. Le premier syndicat d'enseignants National Education Association (un autre syndicat, American Federation of Teachers, est plus mesuré) leur reproche de « siphonner » les écoles publiques dans les quartiers déjà défavorisés en attirant les meilleurs éléments et en isolant les autres. Leurs performances, à l'exception d'une minorité d'entre elles (comme celles appartenant au réseau KIPP – « *knowledge is power program* »), ne s'avèreraient pas meilleures en moyenne que celles de l'enseignement public, ce que tendent à indiquer les statistiques au plan général. La multiplication de ces nouveaux établissements aurait comme conséquence selon eux de déstabiliser encore davantage l'offre scolaire dans

[1] Voir notamment l'analyse de Diane Ravitch [ancienne *Assistant Secretary of Education*], *The Death and Life of the Great American School System*, 2010.

les quartiers difficiles, d'accroître les écarts entre établissements, sans réduire globalement l'échec scolaire (*drop out*).

Les politiques visant à favoriser le « choix de l'école » par les familles (*school choice* pour le choix entre écoles publiques, ou *school vouchers* pour l'extension du choix aux écoles privées), mises en œuvre en Floride, en Arizona, à Cleveland, à Milwaukee, font l'objet du même type d'objections. En général promues par les conservateurs (républicains) et de grandes fondations comme Heritage, Koch et Hume Foundations, elles trouvent cependant localement un certain nombre d'avocats parmi les élus démocrates. Un de leurs promoteurs, l'ancien maire de Milwaukee John Nordquist, considère l'école comme le véritable obstacle au retour des familles issues des classes moyennes au centre des villes. La possibilité de scolariser ses enfants dans les meilleures écoles des banlieues sur une grande échelle permettrait de rompre avec les logiques ségrégationnistes encore à l'œuvre. Ce débat reste vif à Washington DC, où l'administration Obama a mis un terme, sous la pression des syndicats, à un programme de ce type instauré par George W. Bush.

Par ailleurs, les exigences introduites par les réformes engagées depuis le NCLB en matière d'évaluation (*accountability*) aboutiraient à un appauvrissement de l'enseignement, compte tenu de la focalisation sur la préparation des enfants aux tests de mesure de leurs performances au détriment de leur épanouissement et de l'apprentissage général.

En outre, les familles n'ont pas toujours bien accueilli les fermetures d'écoles « sous-performantes » là où elles ont eu lieu, le transfert des enfants loin de leur domicile, autant de mesures déstabilisant des quartiers déjà fragilisés. Une école constitue parfois la seule institution publique présente, et sa fermeture peut entraîner celle de plusieurs services (santé, aide alimentaire) qui lui sont associés. L'impact sur la réussite scolaire des enfants dont l'école a été fermée, hormis un nombre limité de cas individuels tirant parti d'un changement d'environnement, semble pour l'heure incertain.

À Chicago, deux tiers des nouvelles écoles ouvertes à l'initiative d'Arne Duncan affichent des performances voisines de celles des établissements auxquels elles se sont substituées, même s'il existe de brillantes réussites (Harvard School of Excellence gérée par l'organisation *nonprofit* Academy for Urban School Leadership). À Washington, l'hostilité des syndicats d'enseignants et d'une partie de la communauté noire à la politique mise en œuvre par Michelle Rhee a contribué à la défaite du maire Adrian Fenty

face à son rival démocrate Vincente Gray lors des primaires démocrates en septembre 2010.

Dans le cas particulier de Harlem Children's Zone, la Brookings s'est interrogée sur la valeur du modèle que cet établissement représenterait par rapport aux écoles publiques de Harlem accueillant une population similaire. L'offre de services additionnels périscolaires n'aurait pas d'impact quantifiable sur les performances des élèves. Par ailleurs, HCZ a bénéficié d'importants soutiens de la philanthropie (plus de la moitié de son budget), ce qui rendrait le modèle difficilement reproductible.

Des disparités considérables persistantes dans les moyens à disposition des districts et des écoles

Le syndicat NEA considère précisément que l'orientation des réformes actuelles néglige la question des moyens à la disposition des districts scolaires abritant les « *failing schools* », de même que l'écart des dépenses par élève entre districts et au sein des districts.

Dans la plupart des États, les disparités dans les ressources allouées aux écoles et aux districts ont fait l'objet de recours judiciaires les assimilant à des pratiques discriminantes et ségrégationnistes. Une fois sur deux, elles se sont soldées par des accords amiables prévoyant diverses mesures de correction : financement de programmes spécifiques par l'État, affectation de nouveaux enseignants, révision du mode de rémunération de ces derniers afin de compenser la difficulté de l'exercice du métier selon la géographie et la sociologie des établissements. Une partie des écarts de dépenses provient en effet indirectement du mode d'affectation, les enseignants ayant le plus d'ancienneté et les meilleurs salaires parvenant à rejoindre les établissements les mieux lotis, les jeunes sans expérience étant en revanche plus nombreux dans les établissements les plus difficiles.

Le cas le plus connu est celui du New Jersey. En 1981, la Cour suprême de l'État reconnaît le caractère inconstitutionnel du mode de financement de l'école (*Abbot v. Burke*). Les écarts de dépenses par élève entre écoles et districts sont tels qu'ils sont assimilés à une inégalité de traitement des enfants selon la race. Quatre districts (Cambden, East Orange, Irvington, Jersey City) vont alors faire l'objet de programmes destinés à rattraper le retard, conformément au principe de l'*affirmative action* inspirant les politiques de déségrégation. Aujourd'hui encore, ces districts assurent une prise en charge dès 3 ans des enfants issus des familles pauvres appartenant pour la plupart aux minorités.

Aujourd'hui, l'écart s'est réduit dans le New Jersey. Les dépenses par élève varient entre 23 500 (soit un niveau bien supérieur à la moyenne aux États-Unis) et 33 200 dollars.

Toute entreprise visant à améliorer l'équité du système de financement de l'école se heurte non seulement à des contraintes budgétaires mais aussi à une difficulté de nature politique. Menée sur une grande échelle, elle impliquerait en effet des transferts massifs entre districts et une perte telle pour certains d'entre eux qu'elle serait difficile à faire accepter aux classes moyennes et supérieures dont le taux de participation électorale reste bien supérieur à celui des populations pauvres.

La question reste cependant essentielle¹ et un certain consensus intellectuel entre libéraux et conservateurs tend à souligner la nécessité de coupler la question des moyens pour l'éducation avec l'approche en faveur d'une réforme « managériale » de l'école (*accountability*, évaluation de la qualité, mesures des progrès, diversification de l'offre). L'absence de l'un de ces deux volets vouerait toute réforme à l'échec.

L'accès à l'enseignement supérieur

Au-delà de l'essor des *charter schools* et des initiatives en faveur d'une rénovation des enseignements primaire et secondaire, le président Obama a érigé en objectif national pour 2020 la reconquête du premier rang mondial pour le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (niveau master, *college graduate*).

Pour les raisons déjà évoquées tenant à l'évolution démographique, la réalisation de cet objectif implique de développer les formules favorisant non seulement l'accès à l'université des jeunes issus des minorités (la moitié des moins de 18 ans résidant en agglomération aujourd'hui) et des quartiers urbains pauvres, mais aussi leur succès (diplôme). L'administration comme certaines fondations (Bill & Melinda Gates Foundation, The Education Trust) s'attachent ainsi à mettre en valeur l'action de certaines universités² qui sont parvenues à réduire ou annuler l'écart dans le taux d'obtention de diplôme de leurs étudiants selon

[1] Voir les analyses du libéral Center for American Progress et du conservateur Thomas B. Fordham Institute, qui défendent une plus grande centralisation du système de financement en même temps qu'une plus grande autonomie pédagogique au niveau de l'établissement.

[2] Winthrop University, Caroline du Sud, University of North Carolina pour les Afro-Américains, St. Edward's University, Austin, Texas, Loyola Marymount University, Los Angeles, University of California, Riverside, pour les Hispaniques.

l'origine ethnique (accompagnement personnalisé, favoriser une culture de réussite pour tous sur les campus, etc.).

La réforme et le renforcement des aides au financement des droits d'entrée à l'université (*Pell Grants*), adoptés en avril 2010 en même temps que la réforme de l'assurance santé, participent de cette politique (suppression des subventions accordées aux banques pour leurs prêts aux étudiants, substitution d'un financement direct de ces prêts depuis le budget fédéral et plafonnement des remboursements futurs selon le revenu des diplômés).

Mais l'évolution des droits d'entrée à l'université, qui augmentent depuis la fin des années 1970 deux fois plus vite que l'inflation, rend cette politique difficilement soutenable dans la durée. Aujourd'hui, une année dans une université publique coûte en moyenne 7 600 dollars par an (16 100 dollars avec les frais de séjour, + 24 % en cinq ans), et 27 300 dollars dans une université privée (37 000 dollars avec les frais de séjour, + 17 % en cinq ans)¹. En 2009-2010, les étudiants ont reçu 28 milliards au titre des *Pell Grants* (en hausse de 10 milliards sur l'année précédente). Chaque étudiant, en moyenne, reçoit 6 100 dollars en aides diverses (bourses de l'État, prêts ou subventions du gouvernement fédéral) dans une université publique, 16 000 dollars dans une université privée.

Le développement des *community colleges* constitue un autre axe politique important, et financièrement plus compatible avec les perspectives budgétaires de l'administration fédérale et des États. Ces institutions dispensent à la fois un enseignement supérieur professionnel (proche des IUT en France) et des formations continues pour les salariés. Elles servent aussi de passerelles pour l'enseignement supérieur au profit de jeunes ayant interrompu leur scolarité en *high school* (échec scolaire, maternité, etc.) ou des salariés. Ils sont fréquentés par près de 4,5 millions d'étudiants, jeunes ou salariés, dont près de la moitié suivent des programmes de formation professionnelle (*vocational programs*).

Beaucoup moins coûteux que les *college* traditionnels, ils accueillent la moitié des étudiants américains et touchent une proportion plus forte de jeunes issus des minorités et des familles modestes. Le montant des droits s'élève en moyenne à 2 700 dollars par an, et les étudiants reçoivent en moyenne 3 400 dollars d'aides publiques. Seul un quart de leurs étudiants parvient cependant à en sortir avec un diplôme équivalent au master.

[1] Données issues du College Board's Report 2010.

Les partenariats entre l'école et l'entreprise pour promouvoir la formation professionnelle

Poussé par certaines initiatives de la philanthropie et des chambres de commerce, les responsables des districts scolaires et les élus se montrent de plus en plus ouverts à des partenariats avec le monde de l'entreprise améliorant les perspectives d'emploi des jeunes issus des districts scolaires les moins performants. Le département du Travail (DOL) soutient le développement de tels partenariats, notamment à travers deux fonds consacrés à l'innovation, l'un pour les jeunes (*Youth Innovation Fund*), l'autre pour les adultes (*Workforce Innovation Fund*), abondés à hauteur de 5 % des moyens de l'ensemble des programmes existants au plan fédéral.

Parmi ces initiatives modèles, on peut citer CHOICE en Floride (district Okaloosa). Ce programme, évalué par le Center for International Business Education & Research de l'université de Floride, attribue aux élèves de *high school* et aux étudiants des crédits reconnus par les employeurs et attestant de l'acquisition des compétences recherchées dans quatre secteurs clés de l'industrie locale (aéronautique, ingénierie en bâtiment, informatique et arts). À Cleveland, le Westside Industrial Retention and Expansion Network développe de la même façon des liens entre *high school* et industriels pour préparer les jeunes aux emplois disponibles localement (machinerie).

À l'attention des salariés, certains bassins d'emploi ont fait l'objet d'expérimentations attribuant des crédits de formation continue transférables d'un employeur à l'autre (*Life Long Learning Accounts*) et reconnus par des prestataires issus d'institutions publiques (universités, *community colleges*) ou privées.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, le système de placement et de formation américain a longtemps été critiqué pour son éclatement et sa faible efficacité. Le *Workforce Investment Act* adopté sous l'administration Clinton s'est efforcé de rationaliser des moyens jusqu'ici éparpillés en une multitude de programmes particuliers, et d'encourager les États à rassembler les services d'accompagnement et de formation en des lieux uniques (*one stop center*).

Le rapprochement avec les entreprises et les employeurs locaux (en particulier les hôpitaux) est là aussi à l'ordre du jour, avec le soutien de la philanthropie et dans la logique de promotion des *clusters* (cf. *supra*)¹. Des programmes de

[1] Le National Fund for Workforce Solutions financé par des entreprises et des fondations encourage les initiatives locales assurant le lien entre la formation « *career advancement* » et les stratégies de développement économique.

formation orientés sur les débouchés professionnels locaux sont proposés aux chômeurs (dans 17 États, les *unemployment insurance diversions* prévoient la possibilité de financer des formations sur les fonds de l'indemnisation chômage), aux bénéficiaires de l'aide alimentaire (*Food Stamps and Training Funds*).

La formation professionnelle est restée pendant longtemps étrangère aux préoccupations des pouvoirs publics, dans la mesure où l'ajustement entre l'offre et la demande d'emplois semblait s'opérer mécaniquement par les forces du marché. Au cours des années 2000, le taux de chômage structurel semble s'être sensiblement accru aux États-Unis, avec l'apparition de goulets d'étranglement, de difficultés de recrutement alors même que la main-d'œuvre disponible augmentait.

L'adoption du plan de relance en 2009 a été l'occasion d'insister sur la valeur de l'investissement public dans la formation et l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre, et sur les liens à développer entre l'enseignement supérieur, la formation continue des salariés, la qualité de la formation initiale. Les *community colleges* apparaissent aujourd'hui comme les éléments clés de cette stratégie. Aujourd'hui, le département du Travail estime que d'ici 2030 presque tous les nouveaux emplois seront occupés par des salariés d'ores et déjà sur le marché du travail.

4 ■ Le développement de la mixité sociale résidentielle

Choice Neighborhoods

À travers *Choice Neighborhoods*, lancé en 2010 (cf. *supra*), le ministère de l'Urbanisme et du Logement (HUD) esquisse une nouvelle génération des programmes de revitalisation urbaine, dont l'objet porte à la fois sur le logement social et sur les services sociaux connexes. Sur la base des résultats obtenus par le programme HOPE VI (voir le chapitre sur la mixité sociale), il s'agit d'encourager de nouvelles initiatives locales en faveur de la mixité sociale, de l'amélioration de l'offre scolaire et de nouveaux services aux familles. Parmi les innovations introduites dans le nouveau programme, il faut relever l'élargissement des critères d'éligibilité à un grand nombre de porteurs de projets, bien au-delà des agences publiques du logement visées par HOPE VI (*organisations nonprofit et profit*), de même qu'un encouragement donné à l'élaboration de projets conçus à l'échelle d'une agglomération, impliquant la coopération entre collectivités.

Les financements publics seront associés à des financements privés, levés, comme pour HOPE VI, grâce aux incitations fiscales (*tax credits* comme le LIHTC) et aux perspectives de rentabilité à terme des projets. Cette orientation est aujourd'hui la voie privilégiée pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le logement social (*affordable housing*) aux États-Unis, à la fois sous-développé à l'échelle des besoins du pays (4,5 millions d'Américains bénéficient d'une aide au logement sous la forme d'une unité du *public housing* ou d'un *voucher*, quatre fois plus seraient éligibles au vu de leurs ressources) et en mauvais état (les besoins de rénovation sont évalués à 30 milliards de dollars).

Elle doit également favoriser la viabilité des opérations de rénovation urbaine en combinant à moyen terme l'émancipation économique des communautés résidentes, le retour des classes moyennes dans les quartiers visés, l'amélioration des services publics (écoles, sécurité) et le développement d'activités économiques nouvelles.

Pour autant, il faut garder à l'esprit le caractère modeste des moyens investis au plan fédéral dans ces programmes de revitalisation urbaine (120 millions pour *Choice Neighborhoods*), que l'existence éventuelle de programmes spécifiques au niveau des États ne corrige que marginalement.

Inclusionary zoning

Quelles que soient les orientations prises au niveau fédéral, l'initiative locale est décisive pour orienter les politiques de revitalisation urbaine en faveur d'une plus grande mixité sociale et d'une offre de logement répondant aux besoins des populations les plus modestes. Ces initiatives locales ont même eu tendance à prendre le relais à partir des années 1970 et 1980, au fur et à mesure du désengagement du gouvernement fédéral.

Le développement de règles d'urbanisme « inclusives » (*inclusionary zoning*) illustre bien cette évolution. Alors que le comportement général dans les années 1960 était souvent caractérisé par l'attentisme, voire le scepticisme, certaines collectivités locales se sont néanmoins montrées volontaires dans leur approche des questions de déségrégation et de mixité en intégrant dans les règles d'occupation et d'affectation de leurs territoires des objectifs contraignants en matière de logement social. Il s'agissait en général de collectivités riches et politiquement acquises au courant libéral (progressiste). Tout nouveau programme résidentiel devait prévoir un contingent d'unités à loyer réduit, tandis que les opérations de nature professionnelle pouvaient concourir financièrement à alimenter des « *trust funds* » locaux. Les comtés

de Palo Alto en Californie, de Fairfax en Virginie et de Montgomery dans le Maryland (ces deux derniers forment la banlieue « blanche » de Washington DC) furent des précurseurs.

Ces initiatives se sont développées au départ en dehors de tout encadrement législatif de l'État. L'urbanisme est souvent une compétence locale aux États-Unis (cf. *supra*, le bilan controversé de l'action publique). Elles ont même parfois été contestées par le gouverneur de l'État et fait l'objet de recours judiciaires. La Cour suprême de Virginie a ainsi invalidé le *inclusionary zoning* du Fairfax County, estimant que les règles d'occupation des sols ne pouvaient dépendre de considérations purement socioéconomiques. Ce sont les mêmes considérations qui ont conduit le Texas à formellement interdire aux collectivités locales sur son territoire le recours à ce type de règles.

Avec le temps, l'ingéniosité des opérations menées sur la base de cet urbanisme inclusif ont cependant inspiré des lois plus générales et des décisions de justice favorables. Ainsi dans le Massachusetts, une loi votée en 1969 habilite les collectivités locales à imposer aux promoteurs des contingents dans leurs opérations immobilières au bénéfice du logement social, mais seul un petit nombre a suivi. En 1986, Boston a suivi l'exemple de San Francisco (1980) en imposant aux promoteurs une contribution financière au fonds local du logement social (*trust fund*).

Le New Jersey est celui qui est allé le plus loin dans cette voie. En 1983, la Cour suprême de l'État donna raison aux organisations de défense des droits civiques en estimant dans sa décision *Southern Burlington County NAACP v. Township of Mt Laurel* que les règles d'urbanisme du comté et l'absence d'offre en logement social concouraient à entretenir la ségrégation raciale et violaient les droits des minorités pauvres. Sur cette base, la Cour va ainsi autoriser les tribunaux à délivrer directement des permis au bénéfice d'opérations refusées par les autorités locales. L'État adopta ensuite une législation favorable, et une centaine de municipalités ont depuis choisi un urbanisme inclusif.

Inclusionary zoning va prendre un nouvel essor dans les années 1990, grâce à l'activisme d'un certain nombre d'organisations (*community based organizations*) et au boom immobilier. Ce dernier ouvre en effet d'importantes perspectives pour étendre l'offre en logement social à bon compte. Grâce aux contingents au bénéfice des familles modestes dans la conception et la mise en œuvre des opérations immobilières sur les segments les plus dynamiques du marché, les risques d'exclusion des familles modestes hors de ces zones

sont limités, la *gentrification* peut être contrôlée. Chicago et Washington DC ont ainsi adopté un urbanisme inclusif permettant d'assurer une forme de mixité sociale.

Les villes ont multiplié les formules vis-à-vis des promoteurs. En contrepartie de ces contingents (entre 5 % et 20 % des unités nouvelles projetées), ils peuvent obtenir des dérogations aux règles d'urbanisme de droit commun (densité, nombre de parkings par unité, etc.), bénéficier d'exonérations fiscales ou recevoir directement des subventions. Même les opérations de luxe, si elles ne s'accompagnent pas d'un contingent pour le logement social, peuvent dégager des moyens supplémentaires au bénéfice des *housing trusts*. Aujourd'hui, ces règles inclusives existent de façon plus ou moins étendue dans la moitié des États. Elles sont plus facilement acceptées dans les grandes villes-centres, où elles limitent les effets de la *gentrification*, que dans les banlieues.

L'urbanisme inclusif, encouragé par l'administration fédérale, suscite l'intérêt aux États-Unis. C'est un bon exemple de politique sociale s'appuyant sur les mécanismes et la dynamique du marché. Son bilan reste cependant modeste, à l'origine sans doute de moins de 150 000 unités seulement à travers le pays, dont la moitié en Californie (dans la région de San Francisco surtout)¹.

[1] Estimation de Alan Mallach, *Inclusionary Housing in International Perspective*, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

Mixité sociale et revitalisation urbaine : l'expérience américaine (HOPE VI)

1 ■ La genèse du programme HOPE VI : en finir avec les ghettos

La dégradation du public housing, obstacle à la revitalisation des centres-villes

Dans les grandes villes américaines, l'état de délabrement du logement social (*public housing*) au début des années 1990 est considéré par beaucoup d'Américains comme une honte nationale. L'essentiel du parc est constitué par des ensembles souvent construits dans les années 1940 et 1950 selon le modèle architectural dominant à l'époque (rupture avec le réseau urbain traditionnel, organisation rationnelle de l'espace, apologie de la verticalité). Il concentre une population pauvre, sans emploi, qui vit essentiellement de l'assistance sociale et dont l'environnement reste marqué par l'économie informelle, la drogue et le crime.

La situation s'est aujourd'hui améliorée, au moins dans les quartiers rénovés, grâce à la mise en œuvre d'un nouveau programme du département du Logement et de l'Urbanisme (HUD). Ce programme prévoit la démolition des unités les plus vétustes et la promotion de la mixité sociale dans les nouveaux logements qui s'y substituent (HOPE VI). Il a ainsi contribué au renouveau urbain de nombreuses villes américaines (Saint Louis, Atlanta, Chicago, Philadelphie, Baltimore, Washington DC, Boston, Seattle...).

En 1992, une commission (National Commission on Severely Distressed public housing) chargée d'évaluer les moyens de résoudre la crise du *public housing* estimait à 80 000 sur 1,3 million environ le nombre de logements dont l'état justifiait la démolition. Il ne fallait pas déduire de cette estimation que la commission estimait convenable la situation du reste du parc. Il ne

s'agissait que de la fraction la plus dégradée dont toute réhabilitation semblait illusoire.

Le délabrement du parc du *public housing* à proximité du centre des villes américaines constitue au début des années 1990 une sérieuse hypothèque pour toute stratégie de revitalisation urbaine. À Baltimore, Philadelphie, Washington DC, Seattle, Boston, le *public housing* est comparé à une verrue au cœur de la ville (*blight*).

Avec un habitat inesthétique et dégradé, abritant des résidents économiquement et socialement exclus, l'insécurité qui y règne, l'existence de telles enclaves limite le pouvoir d'attraction de la ville-centre américaine par rapport aux banlieues. Elle dissuade l'implantation de nouvelles activités économiques, financières, culturelles et commerciales. En pesant sur le développement du centre-ville, ces enclaves entretiennent un cercle vicieux dans lequel la fuite des classes moyennes et des entreprises, le maintien d'un taux d'imposition élevé, la dégradation des infrastructures publiques et la dégradation du potentiel fiscal des municipalités font boule de neige.

2 ■ La mise en œuvre du programme HOPE VI : recherche d'une nouvelle harmonie urbaine par la déconcentration de la pauvreté et la mixité sociale

La suppression de telles enclaves autour du *public housing* le plus dégradé constitue le premier objectif de HOPE VI. Il s'agit de lever cet obstacle à la revitalisation des villes.

2.1. L'élimination des « ghettos », condition de la revitalisation urbaine

Pour y parvenir, les responsables du HUD en 1992 (Henry Cisneros) préconisent une rupture avec la logique résidentielle dominante au sein du *public housing*. Conçu initialement pour apporter un soutien temporaire aux familles des classes moyennes naissantes (1930-1950), le logement social est devenu au fil du temps le logement en dernier ressort des plus pauvres. Situé dans les quartiers où les minorités ethniques dominent, le *public housing* est, à quelques exceptions près comme certains ensembles à New York (Manhattan), synonyme de « ghettos » urbains (Chicago en étant l'exemple le plus abouti).

Les conséquences de la concentration de la pauvreté au sein du *public housing* sur l'équilibre économique et social des villes américaines et la formation des « ghettos » ont été bien analysées par les sociologues américains (en particulier William Julius Wilson). L'isolement vis-à-vis du reste du tissu urbain

est quasi total. Physiquement, les bâtiments sont facilement reconnaissables (tours en béton de dix à trente étages, qui se distinguent des majestueux gratte-ciel dessinant le « *skyline* » des quartiers d'affaires tout proches) et sont souvent ceinturés par de larges voies de communication, routes ou chemins de fer (comme à Chicago). Dans d'autres cas, il s'agit de bâtiments de faible hauteur à proximité du quartier d'affaires (comme Atlanta), mais l'isolement économique et social est le même. L'abandon des habitations jouxtant le parc du *public housing*, où seule subsiste une population également déshéritée, concourt à cet isolement.

Économiquement, seule une minorité de résidents en âge de travailler a un emploi, l'aide sociale (*welfare*) formant l'essentiel du revenu. Dans ces « ghettos », l'économie informelle se développe, en particulier autour de la drogue mais aussi de la prostitution et du recel de trafics en tous genres. La pauvreté extrême y progresse fortement dans les années 1980 : les ménages vivant avec moins de 10 % du revenu médian local représentent 2,5 % des résidents en 1980, 20 % en 1990. Les deux tiers sont des familles monoparentales.

La drogue alimente l'essor de la criminalité, qui progresse dans les grandes villes jusqu'à un palier atteint à la fin des années 1980 : + 33 % en moyenne entre 1980 et 1990, + 73 % à Chicago ; on compte trois crimes violents pour cent habitants dans les dix-neuf villes les plus dangereuses des États-Unis en 1991.

Plusieurs hypothèses sont avancées pour expliquer cette hausse de la criminalité, comme le développement de nouveaux modes de consommation de la drogue (le « crack cocaïne », qualifié d'épidémie) qui augmente la population consommatrice et le volume du trafic (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique en matière de revitalisation urbaine).

Parmi les facteurs de criminalité figurent aussi la configuration physique, la composition sociale du *public housing* et sa dégradation (nombreux logements vacants, réseaux de couloirs et d'entresols plongés dans l'obscurité du fait des pannes d'éclairage, hauteur des immeubles permettant une surveillance optimale des alentours, etc.), la concentration d'une population vulnérable en raison de ses faibles ressources, de son exclusion économique – et dont une partie est elle-même toxicomane.

La faible présence policière dans ces quartiers, surtout depuis les émeutes urbaines des années 1968-1975, y met par ailleurs les gangs relativement à l'abri. Ces derniers y installent leurs bases arrière et se disputent le territoire. De fréquents règlements de compte ont lieu. La mort de jeunes enfants lors

d'échanges de tirs en pleine journée au début des années 1990 (notamment à « Cabrini-Green », à Chicago, en 1991) défraie la chronique.

La Commission nationale de 1992 propose d'identifier les ensembles de logements à éliminer en combinant plusieurs critères (*severely distressed public housing*) : concentration de résidents pauvres, incidence de la criminalité, état des logements et taux d'occupation. Ces critères seront globalement retenus dans HOPE VI.

Si, pour atteindre l'objectif de revitalisation urbaine, il est nécessaire de supprimer les ghettos, leur destruction physique ne suffit pas à prévenir leur réapparition. Le programme HOPE VI développe un nouveau modèle de logement social caractérisé par la déconcentration géographique de la pauvreté, la mixité sociale et la promotion de l'autonomie économique des résidents.

2.2. Le *voucher* et la déconcentration de la pauvreté

Les concepteurs de HOPE VI considèrent la concentration de la pauvreté à la fois comme une conséquence des choix effectués en matière de logement et de planification urbaine dans les années 1950 (*Urban Renewal*) et comme une cause du mal à combattre : le déclin des centres-villes. Les résidents pauvres dont les logements sont promis à la démolition seront ainsi relogés soit dans d'autres unités du *public housing*, soit dans le parc privé, de préférence dans des quartiers moins marqués par la pauvreté et la ségrégation. Seule une minorité d'entre eux seront invités à revenir sur les sites après leur rénovation. Au moins 30 % des nouveaux logements sont en effet destinés aux classes moyennes et vendus ou loués au prix du marché.

L'instrument technique de cette politique de déconcentration ou de dispersion de la pauvreté est le *voucher*. Il permet de subventionner un loyer sur le marché locatif privé pour la partie excédant 30 % du revenu du locataire éligible.

Avant d'être appliqué au relogement des familles résidentes déplacées lors de la mise en œuvre de HOPE VI, le recours au *voucher* a été évalué dans le cadre du programme Gautreaux à Chicago (voir le chapitre consacré à Chicago), où il a permis avec succès le relogement de sept mille familles afro-américaines dans des quartiers majoritairement blancs et à faible pauvreté entre 1976 et 1999. Un programme expérimental du HUD, « *Moving to Opportunity*¹ »,

[1] MTO a été mis en œuvre dans cinq villes ; à Baltimore, il a rencontré une vive opposition des résidents du *public housing* comme des quartiers auxquels les familles relogées étaient destinés ; de 5 000, le nombre de familles bénéficiaires a été revu à la baisse.

conçu sur le même modèle, a été adopté en 1992, soit un an avant HOPE VI (*Housing and Community Development Act*). Le *voucher* y était utilisé comme un instrument de déconcentration de la pauvreté, sur la base exclusive du revenu, le critère racial retenu en matière de lutte contre la ségrégation par le programme Gautreaux ayant été écarté (cf. *supra*).

2.3. L'autonomie économique des résidents

Le changement d'environnement à la faveur du déplacement ou de la démolition n'est pas le seul levier pour améliorer la situation des résidents du *public housing*. La revitalisation urbaine à laquelle vise HOPE VI combine transformations dans le tissu urbain (destruction, construction de nouveaux programmes de logements mixtes en harmonie avec l'organisation générale de la ville) et offre de nouveaux services sociaux encourageant l'autonomie économique des familles résidentes dans le *public housing* (insertion sociale et professionnelle). La promotion de l'emploi, un environnement plus sûr et la coexistence de différentes catégories de revenus doivent optimiser les « opportunités » au bénéfice des populations urbaines les plus pauvres. Ce postulat, qui découle des approches de la lutte contre la pauvreté fondées sur le capital humain, rompt avec la conception traditionnelle du soutien au revenu par l'assistance sociale (*welfare*).

La mise en œuvre de HOPE VI intervient au même moment que la réforme de l'aide sociale (*welfare*) adoptée en 1996. Cette dernière subordonne toute forme d'allocation financière directe à l'occupation d'un emploi ou à la participation à un programme d'insertion professionnelle ou de formation, de même que la limitation à une période de cinq ans du bénéfice de ces aides financières (*cash benefits*)¹. Les objectifs sont convergents : soutenir l'autonomie économique des familles, déconcentrer la pauvreté en favorisant la mixité sociale dans les quartiers résidentiels des centres-villes, subordonner l'aide au logement et l'aide sociale en général à l'emploi, améliorer la qualité et la performance des écoles dans ces quartiers, améliorer les services offerts aux résidents (garde d'enfants), renforcer l'accompagnement social.

Pour les bénéficiaires d'un *voucher*, les agences locales du logement pourront consacrer une partie des crédits de HOPE VI à la mise en place d'un accompagnement personnalisé afin de leur permettre de tirer pleinement profit de leur nouvel environnement.

[1] La limitation dans le temps de l'aide sociale prévue par la réforme de 1996 fait en réalité l'objet de nombreux aménagements au niveau des États.

Les résidents éligibles aux nouveaux logements « mixtes » se substituant aux unités détruites devront quant à eux satisfaire des critères attestant leur aptitude à acquérir une autonomie économique (emploi) et l'absence de comportement à risque (délinquance, addiction, criminalité). Il s'agit de réussir le pari de la mixité sociale en sélectionnant soigneusement les résidents les plus défavorisés (cf. *infra*).

Par ailleurs, afin d'encourager l'emploi et les revenus tirés d'une activité professionnelle parmi les bénéficiaires du *public housing*, de nouvelles flexibilités sont offertes aux autorités locales du logement participant à un programme expérimental appelé *Moving to Work* (MTW, 1996). Ce programme offre aux agences du logement sélectionnées la possibilité de déroger à de nombreuses réglementations du HUD (loyers, plafonds de ressources, modalités d'accompagnement social et professionnel des résidents) et globalise les crédits fédéraux normalement calculés rubrique par rubrique (*voucher, public housing, etc.*), autorisant ainsi une grande souplesse dans leur consommation.

Le programme *Moving to Work* permet ainsi de corriger une aberration dans le mode de calcul des loyers. Le montant de ces derniers est plafonné à 30 % des ressources du locataire. Toute augmentation du revenu se trouve ainsi absorbée mécaniquement par la hausse du loyer qui découle de l'application du plafond. Afin d'éliminer cette « trappe à pauvreté », MTW autorise les autorités locales à pratiquer une politique de loyer fixe (*flat rate*), ou à recourir à divers mécanismes (compte d'épargne) permettant de neutraliser l'augmentation du loyer.

2.4. « *Mixed income* » et « *mixed finance developments* »

Nouvel Urbanisme : retour aux sources

Au-delà de la démolition du parc vétuste, de la déconcentration de la pauvreté et de la recherche de l'autonomie économique des résidents, l'originalité du programme HOPE VI réside dans la promotion d'un nouveau modèle de logements sociaux se distinguant en tous points de celui auquel il se substitue.

D'un point de vue architectural, il s'agit de rompre avec les conceptions rationalistes des années 1950 et de renouer avec l'habitat urbain traditionnel : « *townhouses* », habitats dispersés et aérés autour d'allées et reliés par des trottoirs, squares et places facilitant la circulation piétonne, porches et cours sur rues plutôt qu'à l'arrière des bâtiments. Les nouveaux ensembles doivent être reliés à la ville. La continuité du tissu urbain est recherchée. Le HUD adhère à une charte du Nouvel Urbanisme (*New Urbanism*).

Les questions de sécurité sont également intégrées dans la configuration des logements à titre préventif : l'accès aux nouveaux ensembles depuis les grandes artères est limité à quelques points d'entrée, et la circulation de transit est restreinte afin d'assurer un meilleur contrôle, aussi bien par la police que par les résidents eux-mêmes.

Mixité sociale des résidents

Du point de vue de l'origine sociale des résidents, une plus grande mixité des revenus est recherchée. Le principe de base est une répartition en trois tiers : un tiers de logements sociaux pour les bénéficiaires traditionnels du logement social (moins de 60 % du revenu médian local), un tiers de logements intermédiaires (entre 60 % et 80 % du revenu médian) et un tiers de logements au prix du marché. L'aspect extérieur des habitations doit rester neutre, sans distinction apparente selon le niveau de revenu, afin d'éviter toute stigmatisation (même si les options offertes et le confort à l'intérieur des logements ne sont pas les mêmes).

Pour retrouver un logement dans les nouveaux développements « *mixed income* », les résidents issus du *public housing* doivent satisfaire des critères additionnels par rapport aux critères habituels axés sur le revenu. Pour s'assurer du caractère viable de la coexistence entre classes moyennes et populations défavorisées, les autorités du logement passent au crible le dossier de ces derniers en vérifiant la situation des candidats sur le marché du travail. Avoir un emploi ou des chances sérieuses d'en occuper un durablement est une condition pour obtenir un logement sur un site *mixed income* (*working requirements*). À défaut d'emploi, les résidents en âge de travailler doivent effectuer un service d'intérêt général pour la communauté (gardiennage, entretien, etc.). Les familles à problèmes, dont les membres ont un passé criminel ou délinquant, sont écartées. Un système de loterie décide des affectations finales.

De nombreuses municipalités ont progressivement étendu ces exigences à l'ensemble des résidents du *public housing* (Chicago).

Mixité des financements : l'effet de levier du « Low Income Housing Tax Credit »

Du point de vue du financement, la participation du secteur privé et l'offre d'une partie des logements au prix du marché sont une condition du succès de la mixité. Il s'agit non seulement d'assurer à court terme l'équilibre financier des projets, mais aussi de prévenir à moyen terme le risque de reconstitution de poches de pauvreté.

En parvenant à attirer durablement une population de classe moyenne vers les nouveaux quartiers résidentiels des centres-villes, on assure la rentabilité des capitaux investis en même temps qu'on relève le potentiel fiscal des municipalités. Une dynamique positive de revitalisation urbaine peut ainsi être enclenchée, associant étroitement dimension économique et dimension résidentielle. La viabilité de cette mixité sociale est donc étroitement liée au succès des partenariats public-privé découlant de la mise en œuvre de HOPE VI.

Sur un plan plus technique (nature des opérateurs, mode de gestion), c'est une nouvelle approche du logement social qui s'impose. Les promoteurs de HOPE VI venaient souvent du secteur immobilier privé. Aussi le HUD et ses agences locales connaissent-ils dans les années 1990 une mue culturelle importante : adoption d'une gestion patrimoniale, destinée à dégager un *cash-flow*, à la place de la gestion de subventions associées à un stock de logements et à un flux de bénéficiaires. Le *Quality Housing and Work Responsibility Act* (QHWRA) de 1998 fixe ainsi des objectifs de valorisation du patrimoine des agences et d'autofinancement de leurs coûts d'exploitation.

Il est vrai que la situation d'un grand nombre d'agences avait conduit le HUD à dresser une liste noire des structures défaillantes, et parfois à en prendre directement le contrôle (Chicago, Washington DC). De 16 % des agences lors de l'établissement de cette liste en 1996, le taux des déficiences est passé à 6 %.

Le *Low Income Housing Tax Credit* est au cœur du nouveau modèle économique d'offre de logements mixtes. À partir de l'octroi d'un avantage fiscal substantiel (crédit d'impôt sur une période de dix ans donnant droit à une réduction d'impôt pour chaque dollar investi), il va permettre de lever des fonds auprès d'investisseurs privés de toutes sortes. Les *tax credits* sont répartis entre États selon des critères démographiques. Localement, ils sont distribués par des agences d'État (*State Financed Agencies*) qui élaborent un *qualified allocation plan* présentant leurs priorités et leurs critères. À partir de ce plan, plusieurs projets sont mis en concurrence par appels d'offres.

Les porteurs de projets associent un partenaire principal (un cabinet d'urbanisme, une société immobilière ou une organisation *nonprofit* comme les *Community Development Corporations*) et un partenaire secondaire (*limited partner*) auquel est cédé le *tax credit* en contrepartie d'un investissement direct dans le programme immobilier. L'apport sous forme d'investissement direct (*equity*) permet de limiter l'endettement, et par conséquent les intérêts. Il autorise ainsi le maintien de loyers bon marché pour les résidents. Cet apport représente

entre 30 et 70 % du coût total des programmes. Les *tax credits* peuvent faire l'objet d'un refinancement sur le marché ou auprès du Trésor, selon un taux qui varie (entre 4 % et 9 %). Durant la récente récession, le Trésor a racheté un nombre important de ces crédits pour stabiliser le marché.

Le partenaire secondaire peut être une entreprise intéressée dans l'avantage fiscal ou, plus souvent, une banque. Ces dernières peuvent par ce biais remplir leurs obligations juridiques au titre du *Community Reinvestment Act* (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique en matière de revitalisation urbaine) qui impose aux institutions de crédit d'exercer une partie de leurs activités de prêt et d'investissement sur le territoire où elles sont implantées.

Les entités privées constituées sur la base de ces partenariats élaborent le projet, en supervisent la mise en œuvre (construction) et gèrent ensuite le site (collecte des loyers, services résidentiels, etc.). Dans ce schéma, les agences du logement contribuent au financement (dotations en fonction du nombre d'unités du *public housing*) et perçoivent une partie du *cash-flow* dégagé par les activités résidentielles et commerciales du site. Le *tax crédit* et les revenus associés aux nouveaux développements résidentiels (loyer, redevances, etc.) rémunèrent le capital investi, d'origine publique ou privée. Les agences possèdent le terrain qu'elles louent gratuitement et pour une longue durée à l'entité privée gestionnaire.

Les fonds privés levés grâce au LIHTC concourent aussi à financer l'amélioration des équipements (école, sports, YMCA) et des services à la disposition des résidents. Les bénéficiaires du *tax credit* reversent en effet fréquemment une partie de l'avantage fiscal perçu auprès de fondations et de *charities*, selon leurs politiques de relations publiques et de responsabilité sociale.

D'autres outils concourent au même type de montages, comme le *project based voucher*. Au lieu d'attribuer le *voucher* à un locataire éligible, ce dernier programme le transfère à un promoteur, lequel s'engage à louer une partie des logements à des bénéficiaires aux faibles ressources. Les dotations fédérales comme HOME (subventions globales cofinçant des programmes de développement et de logement social élaborés par les États, de type *Bloc Grants*, cf. *supra*) concourent à la rénovation des quartiers et encouragent la combinaison de financements privés et publics.

La mise en place d'une nouvelle ingénierie du développement local et du partenariat public-privé transforme aussi bien le modèle de gestion des

agences locales du logement (*Public Housing Authorities*) que le rôle de leurs relais, les CDC (*Community Development Corporations*) qui passent du statut de « *advocacy groups* » à celui d'investisseurs sociaux.

Certaines initiatives locales innovantes se développent avant de déboucher sur des programmes fédéraux soutenus par le HUD, comme les *New Markets Tax Credit* nés en Californie et à Portland (Oregon) ou les *Tax Increment* à Chicago. Il s'agit à chaque fois d'émettre des titres publics assortis d'avantages fiscaux. Les souscripteurs sont rémunérés sur la base des revenus futurs attendus du réaménagement urbain et de la captation partielle des plus-values engendrées par l'investissement. La valeur des titres est en général garantie par les collectivités locales. Ce type d'instruments déjà utilisés pour financer les plans de rénovation urbaine des années 1950 et 1960 (*Urban Renewal*) ont confirmé leur viabilité dans un contexte particulièrement favorable (nouvelle phase de croissance économique des villes à partir des années 1980-1990). Ils ont finalement résisté à l'épreuve de la récession de 2008-2009.

Déréglementation ou assouplissement des règles

Convaincus par le succès de programmes précurseurs à Saint Louis et à Atlanta, à l'initiative de développeurs privés, le HUD et ses responsables sous l'administration Clinton (Henry Cisneros puis Andrew Cuomo) se rangent à l'idée d'une gestion directe des nouveaux programmes par de nouvelles entités détenues à la fois par le *public housing* et des sociétés privées. Cette ouverture a été essentielle pour assurer le succès d'un modèle de gestion fortement dépendant de sa capacité à lever des fonds privés (à partir d'avantages fiscaux). Ces derniers représenteront le double du niveau des investissements publics fédéraux (6,5 milliards au titre de HOPE VI entre 1995 et 2007).

Pour favoriser cette mutation, la mise en œuvre de HOPE VI donne lieu à plusieurs ajustements dans les prescriptions du HUD. Ces assouplissements furent évalués dans le cadre de programmes expérimentaux (cf. *supra*, MTW).

Le plus important de ces changements concerne le remplacement des logements détruits à raison de un pour un, dont l'objectif était d'assurer le maintien à niveau du stock du *public housing*. Cette règle s'est révélée peu compatible avec l'objectif de mixité sociale, qui plus est dans des programmes qui cherchaient à rompre avec la concentration verticale des grands ensembles. La règle a été assouplie, en intégrant les *vouchers* et en élargissant les critères géographiques et sociaux pour les logements issus de HOPE VI (QHWRA, 1998).

Pour mobiliser le parc privé en vue du relogement des 75 000 familles dont le logement était promis à la démolition, l'attractivité du *voucher* pour les propriétaires a été améliorée. La règle observée dans le programme Gautreaux, « *take one take all* », a été assouplie, le propriétaire ayant plus de marge pour choisir ses locataires (la discrimination raciale est cependant interdite par la législation fédérale).

Un autre exemple concerne le calcul des dotations pour HOPE VI. La prise en compte du coût standard par unité (TDC), qui limite le niveau de dépenses en capital pour chaque unité construite, rendait difficile l'équilibre de projets comprenant des coûts liés à la démolition et à la reconstruction de logements de qualité suffisante pour attirer une clientèle au prix du marché. Le coût de la démolition est ainsi sorti du calcul pour HOPE VI.

L'ensemble de ces innovations, introduites à titre dérogatoire dans les premiers projets, ont été étendues en 1998 dans le cadre du « *Quality Housing and Work Responsibility Act* » (1998). Les agences locales sont autorisées à prendre en compte les subventions fédérales à venir pour lever des fonds privés (*Capital Fund Financing Program*) et à prendre comme hypothèque le patrimoine du *public housing* (*Public Housing Mortgage Program*). Les nouveaux principes de gestion privée des ensembles du *public housing*, les partenariats public-privé sont inscrits dans la loi comme des modèles de gestion.

De même, les quotas de logements pour les plus défavorisés ont été assouplis, de façon à encourager la mixité sociale (40 % des résidents doivent avoir un seuil de revenu inférieur à 30 % du revenu médian local, contre 75 % avant la réforme de 1998).

3 ■ Évaluation du programme : un modèle de mixité sociale performant, mais aux effets encore modestes à l'échelle du pays

3.1. La réalisation des objectifs

240 projets ont été financés par HOPE VI entre 1993 et 2008. 6,5 milliards de dollars de crédits fédéraux ont été investis au titre de ce programme et 11 milliards de fonds privés ont été levés, principalement grâce au LIHTC¹. 96 500 logements ont été détruits, pour l'essentiel issus du *public housing*.

[1] Voir l'ouvrage publié par la Brookings Institution, « *From Despair to Hope, Hope VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities* », 2009.

111 000 logements ont été reconstruits ou réhabilités, soit davantage que le nombre d'unités détruites. Mais 59 500 seulement ont été offerts aux résidents éligibles au *public housing* au vu de leurs ressources, soit une réduction de l'offre de l'ordre de 45 % sur les sites concernés (cf. chiffres en annexe).

En réalité, les partisans du programme soulignent qu'une grande partie des logements détruits étaient vacants (environ 32 % d'unités vacantes dans les ensembles détruits, contre 8 % en moyenne dans le parc du *public housing*). Le déficit serait donc plus proche de 20 % que de 45 %. En outre, ce bilan ne comprend pas les logements « intermédiaires » financés à partir de fonds privés levés avec ou sans le LIHTC.

73 000 familles ont été déplacées. 25 % des anciens résidents sont revenus dans les nouveaux développements « *mixed income* ». Les autres ont bénéficié des *vouchers*. Les autorités locales du logement avouent avoir perdu la trace de nombre d'entre eux, ce qui jette une ombre sur le tableau jugé en général positivement (cf. critiques sur le manque d'accompagnement des familles).

Sur les 247 sites, le taux de pauvreté a fortement diminué, de 46 % à 20 % en moyenne. Pour autant, l'emploi reste hors de portée pour la moitié des anciens résidents des sites redéveloppés. Le bilan en termes d'autonomie économique est donc mitigé.

La ségrégation raciale a souvent diminué dans les sites redéveloppés, mais dans des proportions limitées (on parlait souvent d'une situation de ségrégation totale). Même si cet aspect fait débat, la persistance de la prédominance de minorités ethniques n'est cependant pas en soi un signe d'échec : ainsi la mixité sociale à Louisville dans le Kentucky (Park DuValle) est-elle une réussite, même si le retour en centre-ville des classes moyennes est quasi exclusivement le fait des Afro-Américains.

La criminalité est aussi en forte baisse sur la dernière décennie, de l'ordre de 30 % dans l'ensemble des quartiers du *public housing*. Sur les sites redéveloppés, la baisse est encore plus importante, comme à Atlanta ou Louisville (- 85 %). Le trafic de drogue n'a bien entendu pas disparu des villes américaines, mais il semble que son organisation soit plus diffuse. Sa nuisance sur les anciens résidents des sites redéveloppés a diminué. Selon les enquêtes effectuées par l'Urban Institute (cf. *infra*), 80 % d'entre eux se disaient gênés par ce trafic dans leur vie quotidienne en 1995, contre 20 % aujourd'hui.

3.2. La situation des familles relogées à l'aide du *voucher*

L'évaluation du programme MTO¹ effectuée au début des années 2000 s'est révélée concluante quant à la situation des 5 000 bénéficiaires d'un *voucher* dans le cadre de cette expérimentation, par rapport à celles des résidents demeurés dans le *public housing* traditionnel.

Le principal bénéfice mis en évidence est le nouvel environnement des familles relogées : moindre criminalité, meilleure qualité des écoles et des services. La propension des enfants à échapper à la délinquance est supérieure dans les familles relogées, le risque de violence, en particulier sur les femmes et les jeunes filles, moindre. Les résultats scolaires sont également meilleurs, surtout chez les filles.

Les bénéficiaires d'un *voucher* évoluent également dans un environnement moins marqué par la pauvreté (taux de pauvreté de 24 % au lieu de 57 %) qu'au sein du *public housing* traditionnel. Les zones résidentielles concernées restent cependant globalement défavorisées puisque le taux de pauvreté est le double de la moyenne nationale.

La ségrégation raciale reste forte (60 % des habitants des quartiers où sont relogés les résidents du *public housing* sont issus de minorités), même si elle diminue (95 % des résidents du *public housing* à Chicago sont noirs par exemple). La ségrégation ethnique ne diminue substantiellement qu'avec l'augmentation du revenu des résidents, surtout hispaniques et asiatiques. Les études tendent en effet à montrer encore aujourd'hui une spécificité de la ségrégation raciale qui frappe la communauté afro-américaine par rapport au lien revenu / lieu de résidence (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique, la ségrégation raciale résidentielle).

Les résultats attendus de la mise en œuvre d'une approche fondée sur le capital humain, qui envisage de substantiels gains induits par le voisinage de familles issues des classes moyennes (accès aux réseaux sociaux et moindre stigmatisation du lieu de résidence), semblent plus décevants : l'accès à des services et des commerces « de droit commun » grâce au *voucher*, en résumé le fait de sortir du ghetto, ne semble pas avoir eu d'impact massif sur le plan économique. Une des raisons tient sans doute au fait que les quartiers où les anciens résidents du *public housing* sont relogés connaissent en général un

[1] Urban Institute, il s'agit encore aujourd'hui des études les plus complètes sur l'effet du logement des familles pauvres au moyen du *voucher*. Voir aussi Xavier de Souza Briggs, Susan Popkins, John Goering, [2010], *Moving to Opportunity, The Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*.

niveau de pauvreté encore bien supérieur à la moyenne. Sur le plan de l'emploi et de l'insertion professionnelle, les trajectoires comparées entre les résidents du *public housing* et les détenteurs d'un *voucher* ne sont pas très différentes.

Pour optimiser le bénéfice lié au nouvel environnement, l'Urban Institute recommande une meilleure sélection des familles résidentes éligibles au *voucher* et davantage de moyens investis dans des services personnalisés et l'accompagnement des familles « déplacées » (*case management*). Le *voucher* est en effet peu adapté à certaines situations d'exclusion lourde, lorsque les familles sont très éloignées de l'autonomie économique (employabilité faible, handicap, problème de santé, toxicomanie). Ces dernières doivent en effet assumer un changement radical d'environnement et être en mesure de gérer un budget. À la différence des bénéficiaires du *public housing*, les locataires titulaires d'un *voucher* dans le parc privé doivent payer les factures d'eau, d'électricité et de gaz, ce qui peut constituer pour eux à la fois un changement culturel et un poste important de dépenses.

Le *voucher* est devenu aujourd'hui l'instrument privilégié du logement social. Les plus conservateurs lui attribuent la vertu d'inscrire des mécanismes de marché dans la définition des aides sociales, et les libéraux le jugent préférable à la concentration de résidents pauvres dans le *public housing* traditionnel. Sur les 5,5 millions d'Américains qui reçoivent aujourd'hui une aide au logement, 1 million seulement bénéficient d'une unité au sein du *public housing* traditionnel.

Certains sociologues (Sudhir Venkatesh) relèvent des failles dans le bilan établi à propos du *voucher*. Ils soulignent le déracinement vis-à-vis d'un milieu qui, même violent, comportait pour les résidents ses propres normes d'entraide, de solidarité, de même que des sources de revenus même si elles provenaient de l'économie informelle, de la prostitution ou du trafic de drogue. Ils remarquent qu'une partie des personnes relogées sont revenues à proximité de leur ancienne résidence pour se rapprocher de leur milieu initial.

3.3. Le succès du modèle de mixité sociale et de la reconfiguration des centres-villes

La mixité sociale, dans les 240 sites concernés par HOPE VI, est plutôt une réussite. 13 % des résidents habitent des sites à 100 % *public housing* ; 49 % habitent des sites partagés pour moitié entre unités *public housing* et unités au prix du marché, et 38 % des sites où les unités *public housing* représentent moins du tiers.

Autre réussite du programme, sur les 240 sites, le parc présente un tout autre visage qu'auparavant. L'objectif de changer la ville américaine, là où le programme a été mené, est atteint. Les sites HOPE VI ont souvent été le point de départ des reconquêtes urbaines.

L'introduction d'instruments et de financements de marché a aussi permis de compenser la faiblesse des dotations fédérales depuis le début des années 1980, de même qu'elle a contribué à améliorer la gestion des agences locales du logement. Ces dernières ont toutes adopté un modèle de gestion patrimoniale (*asset management, cash-flow*) et noué des partenariats avec des investisseurs (grâce au LIHTC) pour lever des fonds privés.

L'amélioration de la qualité des écoles publiques a joué un rôle important, à la fois pour attirer les classes moyennes dans les nouveaux logements mixtes, mais aussi pour offrir aux enfants des résidents les plus pauvres de meilleures chances de promotion. Le lien école-logement fait aujourd'hui consensus, c'est une des raisons de l'élaboration conjointe des deux programmes *Choice Neighborhoods* et *Promise Neighborhoods*.

L'Urban Institute a tenté de reconstituer un bilan global des opérations financées par HOPE VI, en intégrant l'ensemble des externalités positives (gains en termes de sécurité, de réussite scolaire, de lutte contre la pauvreté, etc.). Le gain net est estimé à 22 millions de dollars sur une durée de vingt ans.

Le développement de logements mixtes s'est effectué dans les quartiers de certaines villes indépendamment de HOPE VI, comme à Washington DC, San Francisco, Chicago. Les villes développent leurs propres outils pour lever les fonds privés. Elles sont directement intéressées à ces opérations qui augmentent leurs ressources fiscales. Elles trouvent d'ailleurs dans ce nouveau modèle de gestion la source de financements pour leurs opérations de revitalisation (*tax increment financing*, notamment par émission de bons défiscalisés dont les intérêts sont financés grâce à la captation fiscale des plus-values réalisées par l'amélioration de l'environnement du quartier).

La valeur du patrimoine immobilier sur les sites HOPE VI a en moyenne évolué deux fois plus vite que dans le reste des villes concernées. À Philadelphie, on évalue à 200 millions la valeur de ce patrimoine induite par HOPE VI, et à 4 millions le surcroît de recettes fiscales pour la ville.

3.4. Les ombres au tableau : coûts, déplacement de populations, logements des plus pauvres

La participation des résidents à la mise en œuvre des stratégies de revitalisation est restée limitée. En outre, une partie de ceux à qui étaient présentées les maquettes des nouveaux développements mixtes n'ont pu y avoir accès. Certains avocats de la cause des mal-logés aux États-Unis soulignent ainsi combien l'objectif premier du programme était la reconfiguration des centres-villes, avant le bien-être de leurs résidents pauvres. Il est vrai que le retour de l'ensemble des anciens résidents n'était pas compatible avec le concept de mixité sociale associé à celui de déconcentration de la pauvreté que le programme entend développer en lieu et place du *public housing* traditionnel.

L'accompagnement social des bénéficiaires du *voucher* est sans doute une faille dans le dispositif HOPE VI. Les évaluations ultérieures ont montré l'importance d'accompagner les familles relogées dans l'apprentissage de l'autonomie économique et de les aider à assumer la rupture avec leur milieu d'origine dans lequel elles conservent leurs repères et leur univers familial.

Globalement, l'offre de logements pour les plus démunis s'est réduite. Aujourd'hui, 25 % des locataires aux États-Unis seraient éligibles au *public housing* (– 60 % du revenu médian local). Le déficit en logements de cette catégorie (pas uniquement *public housing*) s'est accru ces vingt dernières années (5,6 millions d'unités selon le *National Housing Law Project*), soit 62 logements manquants pour 100 personnes potentiellement éligibles.

Les critiques avancent également la question du coût des opérations, rapporté au nombre relativement modeste des familles bénéficiaires. Certains (Center on Budget and Policy Priorities, think tank progressiste) estiment que l'on est allé trop loin dans la dérégulation (l'assouplissement des règles du coût standard par exemple), dans la dispersion de l'habitat. Une solution plus économique aurait été la réhabilitation du parc et surtout la reprise du stock d'habitations abandonnées (*forlosures*). Avec les mêmes investissements publics, on aurait pu accroître de 25 % le nombre de *vouchers*.

D'autres critiques comparent le renouvellement de la population résidente dans les nouveaux développements avec l'*Urban Renewal* des années 1950-1960'. Les deux phénomènes, quantitativement, ne sont cependant pas comparables (73 000 familles contre au moins 600 000 à l'époque). Par ailleurs, la finalité

[1] Voir notamment Lawrence Vale, MIT Boston.

des projets est différente : aménagement urbain aboutissant à concentrer la population noire et pauvre dans les ghettos, à l'inverse réconcilier les logiques résidentielles et économiques par la mixité sociale pour HOPE VI. Enfin, la situation des familles déplacées est dans les deux cas comparable du point de vue du niveau de pauvreté relative et de la composition raciale, mais l'environnement (crime, exclusion économique) diffère sensiblement.

S'agissant du renouveau des centres-villes, on peut s'interroger sur les mérites propres de HOPE VI par rapport à une évolution naturelle du marché urbain aux États-Unis et de la place des villes dans l'économie. Incontestablement, les villes ont retrouvé une partie du rôle qu'elles avaient perdu dans les années 1950-1960 au profit des banlieues. Le retour des classes moyennes dans les centres-villes serait le produit naturel des nouvelles tendances du marché. Selon les cas de figure, HOPE VI aura contribué à la *gentrification* de certains quartiers, ou au contraire permis de maintenir une partie de la population la moins favorisée dans ces mêmes quartiers.

À l'inverse, le succès de HOPE VI est resté limité là où le marché immobilier était déprimé. Le succès du modèle est lié à la capacité d'attirer les classes moyennes des banlieues vers les nouveaux logements « mixtes » des quartiers centraux en développement. Il est plus facile d'y parvenir lorsque le marché est tendu que lorsque l'offre est abondante et que les emplois alentour sont insuffisants pour attirer une catégorie de revenus supérieure, comme c'est le cas depuis la récession de 2008, qui a par ailleurs gelé de nombreux projets HOPE VI.

HOPE VI est en outre souvent venu en renfort d'autres investissements publics traditionnels en matière de revitalisation urbaine. Les équipements culturels ou sportifs, par exemple, jouent souvent un rôle important (New York Bronx, Washington, Pittsburgh), ou la rénovation de certains quartiers comme les « *waterfront* » sur le front de mer ou le long des fleuves comme à Cincinnati, Cleveland ou Baltimore.

Enfin, la principale limite du programme réside dans son échelle. Les 240 sites ne couvrent qu'une partie réduite du territoire urbain américain, et encore une petite minorité du parc du *public housing*. À l'échelle du pays, les 6,2 milliards de dollars de crédits fédéraux investis représentent une contribution modeste. Plus généralement, seuls 5,5 millions d'Américains bénéficient d'une aide au logement alors que 12,4 millions pourraient y prétendre (cf. *supra*).

Mais les ressorts du modèle économique à l'œuvre pour promouvoir la mixité sociale méritent d'être analysés, compte tenu de ses résultats en termes de reconfiguration des quartiers concernés. En particulier, ce modèle a su développer une offre de logements en levant des fonds privés, alors que le principal obstacle au développement du logement social ou du logement abordable aux États-Unis est le manque de dotation en capital des autorités en charge du *public housing* depuis l'arrêt des campagnes de construction en 1969 et la réduction drastique des crédits du HUD sous l'administration Reagan. Il est vrai que ces fonds ne sont levés qu'au moyen de substantiels avantages fiscaux (la dépense fiscale est beaucoup mieux acceptée dans la culture américaine que la budgétaire).

Dans l'ensemble, la population résidente du *public housing* reste pauvre. 91 % disposent d'un revenu inférieur à 50 % du revenu médian local, 73 % d'un revenu inférieur à 30 %. Pour le *voucher*, la proportion est de 77 % et 30 %. La pauvreté reste encore étroitement associée au *public housing*. On prend ainsi la mesure des efforts qui restent à accomplir, en dépit du succès du modèle de gestion développé par HOPE VI.



Chapitre 5

Les exemples pionniers de la mixité sociale : Saint Louis, Atlanta

Ces deux exemples constituent les références historiques du programme de revitalisation urbaine HOPE VI. Ils présentent de grandes similarités. Dans les deux cas, élus et responsables locaux ont estimé que l'amélioration de l'attractivité de leur ville et la lutte contre la pauvreté frappant leurs résidents passait par la démolition du parc du *public housing* vétuste. Le renouveau économique urbain avait comme préalable cette transformation du cadre de vie.

Ils ont ensuite médité sur l'erreur commise dans les années 1950. À l'époque, la politique du logement consistait à construire sur fonds publics des unités bon marché aboutissant à une forte concentration des populations défavorisées. Les manifestations de la crise urbaine qu'ils entendaient combattre, la concentration de la misère, du crime et du chômage, la dégradation du tissu économique et social des centres-villes ont résulté en grande partie de cette politique.

À la place, ils ont délégué au secteur privé le redéveloppement de certains quartiers résidentiels du centre-ville, le parc du *public housing* et les alentours, avec comme cahier des charges le principe de ne dédier aux populations défavorisées qu'une partie seulement des nouveaux logements, les autres étant proposés au prix du marché. Ils ont levé des fonds privés pour compléter les fonds publics grâce à des incitations fiscales. Les opérations de rénovation urbaine ont été conçues de façon à en assurer la rentabilité sans renoncer à l'objectif de loger des familles défavorisées. Les investisseurs privés devaient tirer un bénéfice des revenus issus des activités résidentielles et commerciales. Cette contrainte de rentabilité a en réalité été déterminante pour la réussite et la pérennité de la nouvelle mixité sociale urbaine, dans la mesure où elle « oblige » les sites à rester attractifs pour les classes moyennes payant leur logement au prix du marché.

Enfin, ils ont inscrit l'aide au logement dans une offre globale de services aux résidents (emploi, école, garde d'enfants, accompagnement pour les cas les plus lourds d'exclusion), aussi bien à l'égard de ceux relogés sur les sites une fois la réhabilitation terminée (une minorité) que ceux relogés dans le parc public ou plus souvent privé (*voucher*).

Ces deux exemples de réussite s'inscrivent dans des contextes pourtant différents.

Saint Louis est le prototype de l'ancien centre urbain industriel en crise depuis plus d'un demi-siècle. La ville a historiquement bâti sa fortune sur sa position géographique, nœud de communication à la confluence du Mississippi et du Missouri et dernière ville importante avant l'Ouest. L'industrie de la chaussure, la mécanique, l'automobile puis l'armement et l'aéronautique (siège de MacDonnell Douglas, qui a quitté la ville après le rachat par Boeing) ont dominé l'économie de la région. La ville ne s'est jamais remise de sa désindustrialisation et le développement aujourd'hui des services, des loisirs et des communications n'est pas en mesure de lui offrir un futur à la mesure de son passé. Avec 350 000 habitants, la population de la ville est loin de son maximum atteint en 1950 (1 million), tandis que l'agglomération stagne autour de 2,8 millions depuis une dizaine d'années.

Au contraire, Atlanta est une ville en pleine expansion. Largement sous-développée jusque dans les années 1970, la capitale de la Georgie a pleinement profité du développement de la nouvelle économie fondée sur les dernières technologies, les industries liées à la santé, la communication, le transport aérien. Elle disposait pour cela de quelques atouts : siège de Coca-Cola, siège de CNN, siège du Center of Disease Control, quartier général de la veille sanitaire aux États-Unis, choix de la compagnie aérienne Delta de faire de l'aéroport de la ville son *hub* international. La ville dépasse les 500 000 habitants, et l'agglomération a gagné 1,2 million d'habitants en dix ans (5,5 millions).

1 ■ Saint Louis

Saint Louis (Missouri) abritait l'un des pires ensembles du *public housing* américain (« Pruitt-Igoe ») construit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Son emplacement en plein centre en faisait le symptôme le plus visible de l'appauvrissement et de la dégradation de la ville. La destruction des barres du « Pruitt-Igoe » est la première du genre aux États-Unis (1972).

Non loin du « Pruitt-Igoe », l'agence locale du logement entreprend la rénovation du site « George L. Vaughn » (658 unités) selon un modèle innovant qui servira ensuite de référence pour le programme HOPE VI. Il s'agit d'y substituer des logements mêlant diverses catégories de revenus, dans un souci de mixité sociale.

Comment attirer les classes moyennes vers le centre de Saint Louis ? La réduction de la criminalité et la reconstitution d'une offre scolaire de qualité en sont la condition préalable. La destruction du *public housing* élimine une grande partie des bases du trafic de drogue, de la prostitution et déplace les luttes entre gangs pour le contrôle du territoire urbain. Les anciens résidents dont le casier judiciaire est chargé sont écartés des sites réhabilités. La police renforce sa présence localement en ouvrant des « *substations* », de façon à se rapprocher de la population résidente. Une partie des logements rénovés sont proposés aux agents de police. S'agissant de l'école, l'offre de services est enrichie, grâce à des moyens additionnels (*after school programs, early school, soutiens scolaires, adaptation des cursus, etc.*).

Le recours à des capitaux privés est nécessaire à la réussite de l'entreprise. D'abord parce que les financements du *public housing* sont insuffisants, et ensuite parce que intéresser des capitaux privés est cohérent avec l'objectif d'attirer et de maintenir une clientèle en mesure de financer son logement au prix du marché.

La société McCormack Baron Salazar est à l'origine du projet « Murphy Park ». Son président, Richard Baron, parvient à convaincre le maire nouvellement élu en 1990, Freeman Bosley, d'opter pour son projet et non pour celui proposé initialement par l'agence du logement, une réhabilitation classique à 100 % *public housing*.

Dans le projet McCormack Baron Salazar, la construction de 413 unités est prévue, la moitié pour les résidents du *public housing*, le tiers vendu au prix du marché. Le solde est constitué de logements intermédiaires financés au moyen de fonds privés levés grâce au LIHTC. Le terrain appartient à l'agence du logement, qu'elle loue à une structure associant un opérateur principal (la société McCormack Baron Salazar) et un investisseur qui bénéficie du LIHTC. Au terme du LIHTC, l'agence du logement dispose d'une option d'achat du site, limitant le risque de le voir tomber intégralement dans le marché privé à l'extinction des effets de l'exemption fiscale.

La totalité de l'investissement résidentiel est garanti par la Federal Housing Administration – « *insurance mortgages* » (qui est d'ordinaire en charge uniquement de l'affectation des *tax credits*). En contrepartie, les investisseurs privés ne disposent pas de l'habituel droit d'hypothèque (*foreclosure*, saisie en cas d'insolvabilité de l'acheteur). L'originalité tient ici à la combinaison de différents leviers financiers publics et privés. Pour la première fois, une garantie publique de la FHA est donnée à un programme de construction « mixte », couvrant à la fois le *public housing* et des logements au prix de marché.

Le succès de l'opération a permis d'assouplir les conditions d'élaboration de partenariats public-privé. Le HUD a généralisé la possibilité de confier à une structure privée la gestion d'unités construites et entretenues avec des crédits publics. Pour certains, ce genre d'opération s'apparente à une privatisation du logement social¹.

Après le « Murphy Park », un autre projet à Saint Louis a été conduit par McCormack Baron Salazar pour le compte de l'agence du logement, selon le même modèle : « Renaissance Place ». Le financement s'opère à hauteur de 35 % par des dotations en capital du *public housing*, à égalité avec les fonds privés levés grâce au LIHTC. Le solde est composé d'autres fonds privés, philanthropiques ou des crédits locaux (État, ville). Ce projet a ainsi bénéficié de l'expérience de « Murphy Park » et d'une réglementation ajustée des modes d'intervention du HUD.

Le rôle de l'université de Saint Louis a été important dans la détermination des autorités locales à modifier le paysage urbain, comme on l'observe dans de nombreux autres exemples (outre Atlanta ci-dessous, Chicago, New York, Philadelphie...). Le niveau de la violence et la pauvreté de l'environnement empêchaient le recrutement à l'université, des étudiants comme des enseignants. La menace de quitter la ville, alors que l'université constituait l'un de ses derniers atouts, a achevé de convaincre les autorités de tenter l'expérience.

Le développement de ce type de projet comporte cependant ses limites du fait des perspectives limitées d'essor de la ville. Il constitue tout au plus un instrument de stabilisation.

[1] Depuis la crise financière et immobilière de 2008, certains estiment que la politique extensive de garantie de la FHA a contribué à la formation de la bulle spéculative.

2 ■ Atlanta

Le point de départ de la rénovation de la ville et du parc du *public housing* se situe en 1990, lorsque Atlanta est désignée pour l'organisation des Jeux olympiques de 1996. À l'époque, la ville doit d'abord son succès au lobbying de Coca-Cola, avant l'attractivité et la qualité de ses infrastructures. Elle connaît de surcroît l'un des plus hauts niveaux de pauvreté aux États-Unis (27 %), une criminalité record (+ 44 % depuis 1980), les performances scolaires y sont parmi les plus mauvaises. Les classes moyennes, blanches et noires, ont quitté le centre-ville depuis plus de trois décennies.

Le *public housing* concentre une population vivant dans une extrême pauvreté (14 % des résidents ont un emploi) et dans un environnement où règne l'insécurité (deux fois plus de crimes que dans le reste de la ville). Le *public housing* abrite 10 % de la population (40 000 résidents) et 40 % des enfants à scolariser, une proportion très élevée par rapport à la moyenne américaine. Cette importance démographique des résidents du *public housing* va paradoxalement susciter des résistances d'ordre politique (le renouvellement de la population entraîne celui du corps électoral), alors que la ville souffre relativement plus que d'autres de la diminution des crédits fédéraux du HUD. L'état physique du parc est si désastreux que 5 000 des 14 000 logements sont vacants en 1994.

« Centennial Place »

L'agence pour le logement d'Atlanta (AHA), sous la direction de Renée Glover, une des figures de la nouvelle politique du logement américaine, entreprend la rénovation de deux des plus anciens sites du public housing du pays : « Techwood-Clark Howell Homes » (construit en 1935) et « Clark Howell Homes » (1938). La rénovation de ces deux ensembles situés à proximité du centre-ville, du Georgia Institute of Technology (dont le président, Norman Johnson, s'est fortement impliqué dans la rénovation urbaine), du siège de Coca-Cola et du futur site olympique devait être achevée avant l'ouverture des Jeux.

Dans le plan de rénovation, l'agence pour le logement a mis l'accent sur les services à développer en direction des résidents en matière d'emploi, d'éducation (qualité de l'école) et de garde d'enfants. La nouvelle école accueillera ainsi les enfants des familles résidentes sur le campus de Georgia Tech, qui menaçait comme à Saint Louis de quitter la ville, comme ceux des familles résidentes sur le site redéveloppé. Ses cursus et ses méthodes pédagogiques seront élaborés avec l'aide des pédagogues de l'université.

La réalisation d'un programme mixte de logements est confiée à une structure *ad hoc*, The Integral Partnership of Atlanta (TIPA), associant l'agence pour le logement, un promoteur immobilier local et McCormack Baron Salazar (cf. *supra*). Le nouveau quartier, appelé « Centennial Place », est inauguré en 1996 peu avant l'ouverture des Jeux. Le site comprend également une école, un YMCA, un jardin d'enfants et des services aux familles (*day care*), un centre de police, de même qu'une banque. 42 millions de dollars de crédits fédéraux ont été investis, et 150 millions de fonds privés ont pu être levés.

Le relogement des familles résidentes (10 000) s'est effectué au moyen de *vouchers* (75 %). Il a été facilité par l'abondance de l'offre en logements bon marché sur le marché locatif privé. L'impact, selon les études réalisées par le Georgia Institute of Technology, a été positif (Thomas D. Boston), aussi bien sur le plan de l'insertion professionnelle que sur celui de la réussite scolaire des enfants. L'ensemble de ces familles ont fait l'objet d'un accompagnement individualisé.

Comme à Saint Louis, les promoteurs se sont attachés à combiner astucieusement différentes sources de financement, publiques et privées. Ainsi, le TIPA – une structure privée – est propriétaire des bâtiments tandis que le terrain reste la propriété de l'agence pour le logement. Le TIPA loue, dans le cadre d'un bail à long terme, le terrain à l'agence. Le TIPA ne reçoit pas directement les dotations du HUD correspondant aux unités du *public housing*. La réglementation fédérale interdit en effet au capital investi dans le *public housing* de produire un quelconque revenu pour des entités privées. L'agence locale prête donc un montant comparable au TIPA compensant le coût et la maintenance des unités du *public housing*. Le revenu engendré par les autres unités et les activités commerciales est partagé entre le TIPA et l'agence pour le logement. Dans ce schéma, le TIPA supportait l'essentiel du risque lié à l'investissement sur le site. Différents investisseurs sont associés. Ils bénéficient du LIHTC.

La question de l'entité à laquelle incomberait la responsabilité de désigner les résidents sur le site réhabilité constituait un point sensible. C'est le TIPA qui a finalement été responsable de la sélection des demandes. Les résidents des nouveaux *mixed income development* s'engageaient, par avenant à leur bail, à travailler, sauf handicap physique, ou à exercer des travaux d'intérêt général pour la communauté, et s'engageaient à veiller à l'assiduité de leurs enfants à l'école.

Avec dix ans de recul, l'expérience montre la viabilité de cette approche de la mixité sociale. Sur les 738 logements, 40 % sont toujours réservés au *public housing*, 20 % pour des familles au revenu intermédiaire (LIHTC), 40 % sont loués au prix du marché. Le site est géré par le TIPA. Aucune section n'est *a priori* réservée à l'une ou l'autre de ces catégories de revenus. L'ensemble des unités est conçu à l'identique. Comme à Saint Louis, le TIPA a l'obligation de louer un nombre d'unités préfixées.

Au total, les investissements dans le site et le quartier alentour avoisinent 1 milliard de dollars.

L'extension du modèle, le « Olympic Legacy Program »

Devant la réussite du projet « Centennial Place », l'agence pour le logement a lancé en 1996 le « Olympic Legacy Program ». Il s'agissait d'appliquer le même traitement aux autres ensembles du public housing de la ville : « East Lake Meadows » (devenu « Village of East Lake »), « John Hope Homes » (devenu « Village at Castleberry Hills »), etc.

La structure TIPA a été chargée selon le même modèle de partenariat public-privé d'effectuer les opérations de réhabilitation et de gestion des nouveaux sites. Sur l'ensemble de ces sites, 400 millions de dollars de crédits publics ont été investis, pour 4 milliards de fonds privés.

Depuis 2003, Atlanta participe au programme *Moving to Work*. Entre autres flexibilités, la participation à ce programme permet de disposer d'une enveloppe financière fongible entre les crédits consacrés au *voucher* et ceux pour le *public housing* traditionnel (cf. *supra*).

L'ensemble des bénéficiaires de l'aide au logement sont assujettis depuis 2004 à l'obligation en matière d'emploi et d'insertion professionnelle (*working requirements*). Le lien avec les centres locaux pour l'emploi et la formation a été renforcé. Le quart des adultes résidents avaient un emploi au moment du lancement du programme. En 2008, 80 % d'entre eux sont en conformité avec la nouvelle règle (emploi ou participation à un programme de services à la communauté).

Chapitre 6

New York City

1 ■ Upper Manhattan : retour sur les mutations du quartier de Harlem au XX^e siècle

Harlem est passé en trente ans du symbole du déclin inexorable des villes américaines, en proie aux gangs, à l'insécurité et à la misère, à celui du renouveau urbain. Harlem est aujourd'hui sur tous les itinéraires touristiques de la ville, son patrimoine urbain et culturel particulièrement riche fait l'objet d'une redécouverte étonnante.

Harlem est la dernière partie de Manhattan à avoir été urbanisée, la ville s'étant historiquement étendue du sud (Wall Street et le port, cœur de la ville) vers le nord. Aujourd'hui, c'est pourtant dans cette partie-ci que l'on trouve le patrimoine le plus ancien de New York, resté à l'abri des bouleversements architecturaux qui ont transformé à partir des années 1940 le sud et le centre (Downtown et Midtown), en multipliant les gratte-ciel resserrés, à l'origine des « couloirs » urbains caractéristiques de la morphologie de la ville.

Harlem possède une unité de style rare aux États-Unis. La plupart des immeubles ont été construits entre les années 1880-1890 et 1920, et ne dépassent pas six à neuf étages. Le quartier hérite par ailleurs de son urbanisation tardive une densité relativement faible, avec de vastes avenues dégageant de belles perspectives sur le reste de la ville. Le quartier est aussi parsemé de blocs constitués de villas mitoyennes en pierre, en vogue après la Première Guerre (*brownstone houses*). À cette époque, la promotion immobilière de la partie nord de la ville vise une population relativement aisée, alors que les plus pauvres et les immigrants récents peuplent les quartiers industriels et commerçants du centre et du sud-est de la ville (East Village, Soho, Little Italy). Les plus riches élisent domicile dans les nouveaux complexes luxueux autour de Central Park.

La Grande Dépression des années 1930 achève de ruiner les promoteurs, déjà affectés par une crise de l'immobilier rampante depuis 1920. Le prix de vente des terrains dans le nord de Manhattan chute. La communauté noire

s'y s'installe et devient rapidement majoritaire. Dès lors, le quartier est l'un des principaux centres de la culture afro-américaine, avec quelques lieux emblématiques (Apollo, Lenox Lounge).

À partir des années 1950, la paupérisation du centre des villes américaines, la désindustrialisation (fermeture de nombreux sites industriels sur les rives de Hudson River ou de East River), le départ des classes moyennes dans les banlieues, y compris les classes moyennes afro-américaines avec la fin de la ségrégation raciale, concourent au déclin du quartier. La criminalité et la drogue s'installent. Les gangs s'estiment à l'abri de la police qui limite ses incursions dans le nord de Manhattan. De nombreuses propriétés devenues vacantes constituent des caches idéales pour abriter toutes sortes de trafics.

Cette époque est aussi marquée par l'extension de l'université de Columbia et le réaménagement des quartiers alentour qu'elle provoque. Malgré les protestations des habitants, le projet est mis en œuvre, et une partie de la population relogée dans les nouveaux sites du *public housing* le long de Hudson River et au nord de la 127^e Rue. Ces déplacements restent cependant limités par rapport à ceux d'autres villes comme Chicago.

À la fin des années 1970, 65 % des immeubles de Harlem sont abandonnés et ne produisent plus aucune recette fiscale pour la ville. Cette situation va permettre aux autorités de mener une audacieuse politique de préemption, prélude à la réhabilitation urbaine que connaît aujourd'hui le quartier.

Les origines de la nouvelle renaissance de Harlem : un contexte porteur

De l'avis des artisans du développement local (ceux rencontrés à UMEZ, cf. *infra*), la baisse de la criminalité constituait un préalable. Pour expliquer cette baisse rapide de l'insécurité, le développement économique accéléré de Manhattan à partir de la fin des années 1980 et le renforcement de la présence des forces de police sous le mandat du maire Giuliani ont joué un rôle essentiel (voir le chapitre sur l'action publique en matière de revitalisation urbaine).

De façon plus générale, ce sont les différents facteurs à l'origine du déclin des villes dans les années 1950 et 1960 qui sont aujourd'hui inversés à Harlem. Ce quartier est ainsi devenu un laboratoire d'étude de toutes les tendances du marché et de l'économie dont les villes peuvent aujourd'hui tirer parti, même si la position de l'agglomération new-yorkaise offre un contexte unique et difficilement transposable.

D'abord, la croissance économique des vingt dernières années a beaucoup profité aux activités implantées au cœur de Manhattan : les services financiers bien sûr, mais aussi les services aux entreprises à forte valeur ajoutée, sans oublier le tourisme de luxe et le commerce haut de gamme qui l'accompagne, ou encore l'activité liée aux universités prestigieuses de la ville¹. La mondialisation de l'économie a favorisé le développement de Manhattan, comme celui d'autres grandes villes américaines comme Chicago ou Los Angeles. Lorsque le maire actuel de New York, Michael Bloomberg, est interrogé sur le principal facteur de développement de sa ville, il répond que New York prospérera aussi longtemps qu'elle apparaîtra comme la ville où il faut être pour quiconque veut entreprendre dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui.

Ensuite, la migration résidentielle des villes vers les banlieues s'est ralentie. New York a connu une croissance de sa population résidente à partir des années 1990. Cette population fut le vecteur de la *gentrification* (East Village, Harlem, ou certains quartiers de Brooklyn comme Clinton Hill ou Bedford Stuyvesant). Elle dispose d'un revenu supérieur à la moyenne. Sa présence est liée aux emplois rémunérateurs offerts par l'économie du centre-ville.

Enfin, sur le plan culturel et des loisirs, la ville a probablement retrouvé son attractivité perdue dans les années 1960 et 1970. Le mouvement est particulièrement visible à New York en raison du rayonnement international que la ville a toujours entretenu. Mais cette situation tient aussi probablement à l'attitude des autorités municipales qui ont su ici plus qu'ailleurs éviter les excès de l'*Urban Renewal* (en particulier sous le mandat de Lindsay, entre 1966 et 1973) et préserver le patrimoine urbain. Soho ou East Village ont pu d'autant plus facilement devenir des centres résidentiels, culturels, et autant de petits Greenwich Village que les plans de transformation urbaine des années 1960 et 1970 ont été sensiblement corrigés par rapport à ceux hérités de l'administration La Guardia et de son adjoint pour la planification, Robert Moses. Ces derniers entendaient substituer au tissu urbain du sud de Manhattan, composé d'entrepôts vacants et d'habitations devenues insalubres, de nouveaux complexes et des voies de communication modernes. La mise en œuvre de ces plans a rencontré une vive résistance des associations de résidents et de défense du patrimoine, dont la voix a pesé au sein du système politique

[1] Voir notamment le projet de création d'un nouveau pôle universitaire pour les sciences appliquées (*applied sciences*) sur Roosevelt Island, élaboré par l'université Cornell (2 milliards de dollars d'investissement, création estimée de 600 entreprises autour du campus à l'origine de 30 000 emplois à terme, et 1,7 million de recettes fiscales supplémentaires pour la ville).

new-yorkais (alternance démocrates/républicains, partage du pouvoir avec les conseils des quartiers de la ville, rôle des autorités de l'État).

Dans les années 1980, les finances de la ville de New York se rétablissent, principalement grâce à la reconstitution des bases fiscales et foncières de la ville.

Les étapes de la renaissance de Harlem

Premier acte de la politique de réhabilitation du quartier, la municipalité (sous le mandat de Ed Koch entre 1978 et 1989, la politique se poursuivant sous le mandat du maire suivant, David Dinkins, jusqu'en 1993) met en œuvre un programme de préemption systématique des terrains et immeubles dont les propriétaires ne paient plus leurs taxes. Dans les années 1980, 65 % du nord de Manhattan appartient à la Mairie. Celle-ci élabore différents plans qui donnent la priorité au logement des plus démunis et des sans-abri.

Le deuxième acte intervient à la faveur d'un changement politique important à New York. Dans la ville, le républicain Rudolph Giuliani bat le maire sortant David Dinkins en 1994, à l'issue d'une campagne où l'insécurité et le déclin économique de la ville ont occupé le devant de la scène. Au niveau de l'État, le républicain George Pataki bat également le gouverneur démocrate sortant, Mario Matthew Cuomo (le père de Andrew Cuomo, qui deviendra quelques années plus tard le secrétaire en charge de l'urbanisme et du logement sous l'administration Clinton, puis à son tour gouverneur en 2010).

Giuliani et son adjoint au logement (Deborah Wright) entendent rompre avec la politique de leurs prédécesseurs démocrates, dont ils dénoncent le clientélisme et une approche sociale fondée sur l'assistanat des populations pauvres. Charles Rangel, le vétéran démocrate député au Congrès fédéral, élu de Harlem depuis 1971, doit composer. C'est à cette époque qu'est créée UMEZ (Upper Manhattan Empowerment Zone), fruit d'un compromis entre les deux partis, en remplacement du Harlem Urban Development Corporation que dominaient les démocrates locaux.

Plutôt que de reconverter les habitations vacantes en logements sociaux, la ville s'engage sous le mandat du nouveau maire républicain à retourner au marché immobilier privé les terrains et immeubles acquis par préemption (*Neighborhood Entrepreneurial Program*). Certains sont cédés pour des montants symboliques aux résidents, d'autres sont vendus à des promoteurs immobiliers, en général issus de la communauté afro-américaine. Les premiers investissements

économiques et commerciaux sont des succès (cf. UMEZ), la baisse rapide de l'insécurité et de la criminalité accélère le développement.

Le secteur privé devient rapidement la source essentielle de l'essor du nord de Manhattan, mesuré à la fois par les investissements résidentiels, commerciaux et culturels, notamment les banques, dont les succursales se sont multipliées le long des larges avenues de Harlem : Malcolm X Boulevard/Lenox Avenue, 125^e Rue...

De nombreux dispositifs permettant d'intéresser le secteur privé à la réhabilitation urbaine sont mobilisés. Ainsi les « *Business Improvement District* » (BID), depuis les années 1960, financent leurs investissements destinés à améliorer l'accueil et les services aux entreprises à partir de l'émission de bons défiscalisés sur le marché et des mécanismes de capture des plus-values engendrées par les investissements améliorant l'environnement urbain (*tax increment financing*, cf. *supra*). C'est ainsi que Times Square a été rénové il y a une quarantaine d'années. En 1994, les « *Empowerment Zones* » permettent de lever des fonds privés à partir de l'extension d'exemptions fiscales (cf. UMEZ).

Les Églises de la communauté noire jouent un rôle important dans la renaissance du quartier et investissent de nombreux *Community Development Corporations* (Harlem Congregations for Community Improvement). L'Abyssinian Development Corporation est particulièrement active dans la rénovation des vieux immeubles et le renouvellement de l'offre locative pour les familles aux faibles revenus.

2 ■ Le développement économique, l'expérience de UMEZ – Upper Manhattan Empowerment Zone

UMEZ – Upper Manhattan Empowerment Zone a été créée en 1994, avec huit autres zones du même type, à l'issue de l'adoption d'une loi par le Congrès (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique en matière de rénovation urbaine). L'inspiration de cette politique, qui vise à lutter contre le déclin de certains quartiers du centre des villes, se situe du côté des théories de l'offre. C'est l'insuffisance des investissements commerciaux et économiques, la faible attractivité des quartiers du centre-ville qui sont à l'origine de leur déclin, de la concentration d'une population pauvre, sans emploi, et de la montée de la criminalité. Ces zones font l'objet d'investissements publics fédéraux et d'exonérations fiscales pour les entreprises qui s'y implantent et les emplois qui y sont créés.

La zone de Manhattan Nord est née sous l'impulsion du représentant Charles Rangel (cf. *supra*). Comme les autres, elle a été dessinée par le Congrès pour dix ans, et a reçu 100 millions de dollars en subventions fédérales ; en revanche, la ville et l'État de New York ont ajouté une contribution équivalente à celle du gouvernement fédéral, élevant le budget total de la zone à 300 millions. La zone comprend l'essentiel du nord de Manhattan (mais exclut certains blocs au centre, proches de Central Park, et à l'est) ainsi qu'une partie du South Bronx qui a reçu 50 millions sur les 300 (South Bronx Overall Economic Development Corporation).

L'objectif était autant d'attirer les investissements dans la zone que de soutenir les projets de créateurs issus de Harlem et de générer des emplois pour les résidents (microcrédit). UMEZ s'est spécialisée dans la réhabilitation, la construction et l'équipement de sites hébergeant des grandes ou moyennes surfaces commerciales, des restaurants ou des cafés. Les plus gros projets, « East River Plaza » et « Harlem Auto Mall », ont en particulier été financés à l'aide d'émission de bons défiscalisés.

Les fonds à la disposition de UMEZ ont été utilisés sous la forme de prêts à faibles intérêts, de subventions et de dotations en capital. Ils ont permis de lever des fonds privés à hauteur de 900 millions.

Le montant moyen des investissements est de 250 000 dollars, 35 000 dollars par emploi créé. 70 % des investissements sont *nonprofit* (investissements non commerciaux, à 88 % dans le domaine de la culture et du spectacle, exploitant le patrimoine du quartier en ce domaine). Les principaux critères pour sélectionner les projets sont leur teneur en emplois pour les résidents, leur fiabilité, l'expérience du porteur de projet. UMEZ encourage le microcrédit selon les principes de l'économiste bangladais et prix Nobel de la paix Muhammad Yunus. L'agence de développement estime le potentiel des résidents de Harlem dans ce domaine encore largement inexploité, en raison de l'arrivée de nombreux immigrants récents (Afrique de l'Ouest, Haïti), plus entrepreneurs que la population résidente de longue date. En partenariat avec ACCION, actif dans le domaine du microcrédit, UMEZ a distribué 283 prêts pour un montant de 2,6 millions de dollars en 2008.

Une structure interne à UMEZ assiste les créateurs d'entreprise dans les domaines technique, comptable et financier : Business Resource & Investment Service Center (BRISC).

Pour la réalisation de ses objectifs, UMEZ s'appuie sur des partenaires locaux, associations *nonprofit*, développeurs, *community organisations*, qui sont autant de porteurs de projets. Ces organismes, pour la plupart, n'existaient pas avant le lancement de UMEZ. Une des conditions pour la renaissance économique du quartier a donc consisté à y organiser des relais susceptibles de soutenir son développement économique.

Le projet « Manhattan Neighborhood Network » (MNN) est emblématique de cet objectif de « *community building* » pour rompre l'isolement économique, culturel et social du quartier. Il s'agit d'un centre dédié à l'usage des nouvelles technologies de communication pour faire connaître le quartier, ses habitants, son patrimoine, leurs problèmes et leurs initiatives. Installé dans une ancienne caserne de pompiers construite à la fin du XIX^e siècle, réhabilitée avec le concours de UMEZ, ce centre effectue également des formations, produit des films et des reportages. Start-up fondée en 1992, le MNN dispose aujourd'hui d'un budget de plusieurs millions de dollars.

Dans le domaine culturel, UMEZ intervient à travers un fonds spécifique, le *Cultural Industry Investment Fund*. Des sites historiques, témoignant de la vie brillante de Harlem jusqu'aux années 1950, ont été restaurés par son intermédiaire (Apollo Theater, qui a vu les débuts de Duke Ellington). De nouveaux équipements permettent d'accueillir des compagnies ou des écoles de danse, de théâtre ou le tournage de séquences de film (Bill T. Jones/Arnie Zane Dance Company, Studio Museum, Northern Manhattan Arts Alliance, Opus 118 Harlem School of Music). Le choix dans les investissements confirme la volonté de mettre en valeur l'identité afro-américaine (Malcolm X Educational Center) et hispanique (El Museo Del Barrio) de Harlem, d'en faire un lieu culturel à l'échelle de la réputation de New York, une étape touristique dans toute visite de la ville. Le pari est en passe d'être réussi.

UMEZ soutient enfin l'action de *workforce centers* pour accompagner les résidents dans leur recherche d'emploi et de formation, en fonction des perspectives du marché local du travail. Ainsi, un programme de formation est directement lié au nouveau complexe « East River Plaza » en cours de création et aux commerces qui y seront ouverts, le syndicat des services SEIU a implanté un centre de formation pour aides-soignants dédié aux résidents de Harlem. Une initiative du même type s'est développée dans le secteur du bâtiment.

UMEZ est une réussite économique. Ses avoirs représentent en 2008 71,3 millions, et la structure dégage un *cash-flow* de 10 millions (soit la moitié des subventions publiques annuelles perçues).

3 ■ L'école, le modèle de Harlem Children's Zone

Le maire Michael Bloomberg et son adjoint pour l'éducation, le chancelier Joel I. Klein, se sont attaqués au système scolaire défaillant dans la plupart des quartiers défavorisés de la ville. Harlem Children's Zone constitue le modèle de référence à l'échelle de la ville, voire du pays. L'expérience est en effet montrée en exemple par les avocats d'une réforme profonde de l'école¹ : amélioration de la qualité des enseignants, promotion des *charter schools*, pilotage du système à partir d'objectifs de performance, renforcement des horaires et des services à destination des enfants.

Depuis une dizaine d'années, Harlem Children's Zone a développé dans Central Harlem une offre de services scolaires et extrascolaires dans le but de relever les performances habituellement très médiocres des écoles publiques traditionnelles dans les quartiers défavorisés (voir le chapitre sur les enjeux de la revitalisation urbaine). La philosophie de l'organisation est axée sur la prévention de l'échec scolaire et la promotion des enfants issus des minorités et des familles pauvres (*empowerment*). Pour y parvenir, HCZ est bien davantage qu'une simple école. Les enfants bénéficient d'un accompagnement durant toute leur scolarité et de services destinés à compenser les handicaps dont ils souffrent du fait de leur environnement familial ou urbain. Pour démontrer le succès de sa méthode, HCZ s'appuie sur une série d'indicateurs mesurant la performance et la réussite scolaires.

La première étape de cette stratégie est l'investissement dans le renforcement de la cohésion d'un quartier ou d'une communauté, en améliorant l'image que les résidents ont d'eux-mêmes grâce à la réussite des enfants et la réduction de la délinquance. Pour atteindre cet objectif, HCZ encourage les activités culturelles, récréatives, religieuses, de même que la création d'associations locales qui concourent à renforcer le lien social au sein du quartier. Les parents sont sensibilisés à leur rôle éducatif, les enfants sont orientés vers des modèles de réussite scolaire, sociale et économique à l'opposé des trajectoires proposées par les gangs.

La seconde est la constitution d'une offre de services scolaires et périscolaires à l'attention d'un nombre suffisant d'enfants, de façon à atteindre un seuil critique qui permettra un impact positif sur l'ensemble du quartier. Il s'agit à la fois de toucher un maximum d'enfants et de parents, et d'inscrire le plus précocement possible les enfants dans le « pipe-line » des services offerts par

[1] Cf. le film *Waiting for Superman* de Davis Guggenheim, 2010.

HCZ. Selon ses dirigeants, 65 % des enfants de Central Harlem (30 000 enfants vivant pour 40 % d'entre eux dans la pauvreté) bénéficient à un titre ou à un autre des services de HCZ, tandis que l'école n'en accueille que 2 000.

Les services offerts couvrent l'ensemble des composantes du développement physique et intellectuel de l'enfant, y compris l'accompagnement des parents dans leur fonction éducative : suivi prénatal, soins de santé, programmes extrascolaires, programmes nutritionnels. Le cœur du programme est constitué d'une *charter school* (Promise Academy Charter School) qui propose une pédagogie adaptée et exigeante pour les enfants, dont les résultats sont régulièrement évalués.

Le budget 2009 de HCZ s'élève à 84 millions. Les deux tiers de cette somme proviennent de fonds privés¹ (dons, philanthropie, entreprises).

Pour les promoteurs du modèle HCZ, les clés de son succès résident dans sa capacité à renforcer les liens communautaires au sein du quartier, à créer un esprit de responsabilité et de cohésion parmi les parents, à prévenir la délinquance, et à préparer les jeunes à suivre des cursus dans l'enseignement supérieur. En résumé, l'école et les services périphériques offerts par HCZ enclencheraient une dynamique positive pour le quartier dans son ensemble.

Ces promoteurs soulignent la nécessaire continuité de l'investissement dans ce type d'organisations (pour un coût estimé à 3 500 dollars par élève, autant que le coût moyen d'un élève en *high school* selon les responsables de HCZ) et les résultats à long terme qui en découlent. Une des recommandations formulées par le staff de HCZ dans la perspective de la réplication de ce modèle vise à confier la gestion de ces écoles à des organisations indépendantes des autorités publiques, pour en assurer la continuité et les mettre à l'abri des fluctuations politiques (les districts scolaires, au sein desquels siègent des élus, sont sous diverses influences, qu'il s'agisse des syndicats, des partis ou encore des maires dans la plupart des grandes villes).

4 ■ Le logement social, l'expérience atypique de New York

À New York, la situation du logement social – *public housing* – est sensiblement différente du reste des États-Unis.

En premier lieu, le nombre de bénéficiaires du logement social est élevé à l'échelle du pays : 650 000 New-Yorkais occupent un logement du parc public

[1] Cette part des financements de la philanthropie est exceptionnelle par rapport aux autres *charter schools*, et rendrait l'expérience de HCZ difficilement reproductible pour certains [Brookings Institution].

(*public housing*) ou reçoivent une aide au logement dans le parc privé à travers un *voucher*, soit 7,8 % de la population et 13,2 % de l'ensemble des locataires de la ville.

Ensuite, les résidents du *public housing* à New York sont moins pauvres qu'ailleurs. Le revenu moyen des bénéficiaires s'élève à 23 000 dollars, soit le double du seuil fédéral de pauvreté et près du triple du montant du *Supplemental Security Income* (revenu minimal pour les plus de 65 ans, les personnes handicapées, servant de référence pour le *welfare* américain). De même, le taux d'emploi (47 %) est bien supérieur à ce qu'il est en général parmi les résidents du *public housing*, et la composition par âge est également plus équilibrée (un tiers de personnes âgées ou handicapées, un tiers d'enfants de moins de 18 ans, un tiers d'adultes).

De même, les bénéficiaires du logement social sont majoritairement issus de la communauté afro-américaine (55 %), mais dans une proportion moins écrasante qu'ailleurs (95 % à Chicago par exemple).

Enfin, le *public housing* est davantage intégré à la ville grâce au système de transport public, à l'accès à des commerces et des services de proximité et à la densité du tissu urbain. Le fait de posséder ou non un véhicule n'est pas discriminant à New York. Le *public housing* ne s'est pas trouvé isolé de la ville, comme dans d'autres cités (Chicago) où il est ceinturé par un réseau d'autoroutes ou de chemins de fer.

Par ailleurs, le parc est en bon état, la criminalité a été réduite dans les mêmes proportions que dans le reste de la ville, et le niveau de satisfaction des résidents est plutôt élevé. Aucun plan massif de démolition, comme à Chicago, n'a jamais été envisagé pour assainir une situation qui reste relativement favorable. Le taux de vacance est extrêmement faible (0,5 %), de même que le *turn over* des résidents (3,2 %). Les listes d'attente sont longues (131 000 pour le *public housing* traditionnel, 125 000 pour le *voucher*). La ville a, par ailleurs, comme politique de favoriser le logement de ses employés au sein du *public housing*, ce qui a contribué à maintenir un taux d'emploi relativement important parmi les bénéficiaires.

La géographie du logement social

Pour ce qui est du *public housing* traditionnel, Brooklyn (58 500 unités), Manhattan (53 900) et le Bronx (44 500) représentent l'essentiel du parc (178 500). La plupart des logements ont été construits dans les années 1940

et 1950, notamment pour abriter les familles des vétérans de retour d'Europe. Les différents sites du *public housing* portent les traces de la mise en œuvre des programmes de réaménagement au cours de l'*Urban Renewal*, de la ségrégation raciale et de l'évolution du prix du foncier.

À Manhattan, les premiers ensembles ont été bâtis dans le Lower East Side, à proximité des ponts de Brooklyn et de Manhattan, à la place de logements vétustes ayant abrité les vagues successives d'immigrants. Les vétérans démobilisés y ont été relogés en priorité après la guerre. Ces sites constituent aujourd'hui la partie du parc la plus recherchée.

Au nord de l'île, les tours du *public housing* se trouvent sur les rives de Harlem River, de l'Hudson et au cœur de Harlem au nord de la 127^e Rue. Elles abritent une population à 95 % afro-américaine. Elles remontent à l'époque du creusement des grandes voies de communication destinées à faciliter la circulation automobile autour de Manhattan et vers le reste de la ville grâce au réseau de ponts et de tunnels.

À Brooklyn, le parc s'est développé sur les terrains encore disponibles, en général à la périphérie du quartier. Il abrite une population relativement mélangée, afro-américaine et hispanique. Dans le Bronx, le parc a été construit autour d'une des artères principales Grand Concourse ; il concentre une population afro-américaine, qui domine le quartier depuis les années 1950 et le départ des communautés italienne, juive et est-européenne.

Le Queens a été depuis la guerre la zone de résidence privilégiée des classes moyennes blanches, avec une urbanisation dans laquelle l'habitat individuel domine. Ce statut résidentiel est à l'origine de la faible pénétration du *public housing*, associé à la présence d'une population à risque et issue de minorités ethniques.

Le *voucher* s'est développé à New York, à l'image des autres villes des États-Unis, comme l'instrument d'une politique de dissémination des populations bénéficiaires du logement social, mais dans des proportions limitées. Les logements subventionnés du parc privé représentent le tiers du logement social, alors qu'ils tendent à être nettement majoritaires au plan national (une unité du *public housing* traditionnel pour trois ou quatre *vouchers*). Compte tenu de la longueur des listes d'attente, les *vouchers* sont alloués aux publics prioritaires : les personnes dépendantes, les femmes victimes de violences domestiques, les personnes risquant de devenir sans-abri, etc.

L'extension du *voucher* se heurte à New York à son coût élevé en raison du prix de l'immobilier. Le budget du New York City Housing Authority (NYCHA) compense en effet la différence entre le prix standard sur lequel s'appuie la dotation fédérale du HUD et les prix locaux. L'agence a donc été amenée à réduire les zones d'éligibilité au *voucher*.

Le rôle du logement social

À la différence de Chicago, la revitalisation urbaine s'est effectuée sans opération massive de destruction/reconstruction du *public housing*, qui demeure globalement en bon état.

À Manhattan, le *public housing* constitue aujourd'hui le principal facteur limitant la *gentrification* des différents quartiers de la ville, en particulier à Harlem. Il permet de stabiliser les populations les moins fortunées, et d'empêcher des transferts massifs vers les zones plus éloignées du centre de la ville.

La mixité sociale est restée un objectif de la municipalité. Pour éviter la dégradation de l'attractivité des quartiers alentour, la NYCHA sélectionne soigneusement les résidents de son parc. Le critère des ressources est examiné parmi d'autres, comme l'emploi et le casier judiciaire. L'agence recourt par ailleurs à des mécanismes autorisant le maintien de familles dont les revenus augmentent du fait de leur emploi, en neutralisant l'impact sur la progression du loyer. Cette politique du *flat rate* reste aujourd'hui controversée, mais elle fut essentielle, du point de vue des autorités municipales, pour éviter la concentration de la pauvreté et du chômage dans le *public housing*.

La municipalité et l'agence du logement se sont d'autant mieux adaptées au nouveau cours de la politique fédérale du logement social que celle-ci correspondait à leurs propres orientations : mixité sociale, intégration avec le reste de la ville, offre de services sociaux liés au logement. Aucun des sites de la ville n'était couvert par l'application des critères généraux d'éligibilité du *Severely Distressed Public Housing* (voir le chapitre sur l'expérience de la mixité sociale, HOPE VI).

Le NYCHA a cependant recherché le bénéfice des crédits HOPE VI et élaboré des projets éligibles. Il a ainsi mis sur pied le « *Mixed-Finance Modernization Plan* », qui propose un nouveau modèle de gestion et de financement de ses programmes. L'accent est mis sur la rénovation des logements du parc existant, en particulier l'isolation thermique. Les financements fédéraux et de l'État sont systématiquement associés aux financements privés, à travers le *Low Income*

Housing Tax Credit. L'offre et la rénovation de logements s'inscrivent dans un cadre plus global (immobilier résidentiel, commerce) et la gestion est confiée à des développeurs privés.

Récemment, un programme de réhabilitation de 20 000 logements a été lancé dans le Lower Manhattan, le Bronx et Brooklyn dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour un budget total de 400 millions de dollars. Les vingt et un sites concernés sont cédés à une structure qui demeure sous le contrôle du NYCHA mais qui autorise l'apport de capitaux privés (levés à partir du LIHTC). L'ouverture de commerces et de services est associée à ce projet, avec la création d'emplois pour les résidents. La nouvelle entité sous l'égide du NYCHA prend en charge la maintenance des sites, mais continuera de bénéficier de subventions publiques à hauteur de 65 millions par an.

Un projet soutenu par HOPE VI est en cours dans le Queens, prévoyant la rénovation de 1 800 unités du *public housing*, l'ouverture de nouveaux services et commerces et des logements vendus au prix du marché.

La politique du NYCHA est traditionnellement orientée vers la fourniture d'un logement combinée à d'autres services de soutien. Une partie des marchés passés par l'agence est réservée aux entreprises dirigées ou employant des résidents. L'agence est attentive non seulement à la part de ses résidents dans les effectifs de ses prestataires, mais aussi à la qualité des emplois offerts. Les services sociaux (*community centers, day care, health centers, senior centers, head start* – garde d'enfants) sont offerts sur les sites des logements eux-mêmes. Des programmes spécifiques existent en matière d'éducation alimentaire pour enfants comme pour adultes, et de soutien scolaire.

Par ailleurs, la ville de New York a développé, sous l'autorité du maire Michael Bloomberg, certains programmes pilotes, dont le programme *Jobs-Plus* qui vise spécifiquement les résidents du *public housing* et la mise en place d'une plateforme de services en matière de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

5 ■ Expérimentations et politique de la ville : exemple de deux programmes conduits par le Center for Economic Opportunity de la ville de New York

Les acteurs de l'expérimentation sociale à New York

Veronica White dirige au sein du Bureau du maire de New York le Center for Economic Opportunity, en charge du développement économique et social des

zones les plus difficiles de la ville. Ce centre s'appuie sur un large réseau d'organisations à but non lucratif (*nonprofit*) dans les différentes communautés pour la mise en œuvre de ses programmes de lutte contre la pauvreté et le chômage. Il dépend directement du cabinet du maire Michael Bloomberg, qui en a décidé la création.

Le MDRC a été fondé en 1974 à l'initiative de la fondation Ford et avec l'appui de plusieurs agences gouvernementales. Ce centre de recherche indépendant est spécialisé dans les politiques publiques en direction des populations défavorisées (protection sociale, insertion professionnelle, éducation, logement). Son objectif est de promouvoir l'innovation sociale par l'expérimentation de nouveaux dispositifs et une rigoureuse évaluation de leurs résultats (*evidence-based policy*). Il effectue pour le compte de la Mairie de New York des prestations d'expertise et de conseil. Il conduit également l'évaluation de plusieurs dispositifs d'aide à l'emploi et au logement qui s'adressent aux publics défavorisés dans des zones urbaines difficiles, aux États-Unis et au Royaume-Uni (cf. programme *Jobs-Plus*).

5.1. Le programme *Jobs-Plus*

L'initiative est née dans les années 1990, en réponse à la concentration extrême de la pauvreté et du chômage au sein du parc du logement social et à la dépendance des résidents vis-à-vis de l'aide sociale (*welfare*).

Le *public housing*, de par les règles de calcul des loyers, constitue une « trappe à pauvreté » caractéristique. Le montant est en effet plafonné à 30 % des ressources des bénéficiaires. Toute augmentation des ressources se trouve donc absorbée par la hausse du loyer.

En 1998, en cohérence avec la réforme du *welfare* à la même époque, le *Quality Housing and Work Responsibility Act* s'efforce de développer les incitations à l'emploi parmi les bénéficiaires du logement social. Les hausses de loyer sont suspendues pour un an dans une série de situations où les ressources du ménage s'accroissent : lorsque le bénéficiaire ne touche plus l'aide sociale depuis au moins six mois, lorsqu'il occupe un emploi après en avoir été privé depuis au moins un an, ou encore lorsqu'il participe à un programme de formation professionnelle. Au cours de la seconde année, la hausse du loyer est réduite de moitié.

En tant que programme expérimental, *Jobs-Plus* va développer plus loin encore les principes qui soutiennent la réforme de 1998.

L'expérimentation

Il s'agit de tester trois dispositifs susceptibles d'inciter les bénéficiaires du *public housing* à rechercher un emploi, à l'occuper durablement et à augmenter les ressources qu'ils en tirent :

- la mise en place d'un centre d'aide à la recherche d'emploi, de formation et d'accompagnement des bénéficiaires, situé dans un lieu unique et d'accès aisé, avec la mise à disposition d'une série de services gratuits (transport, garde d'enfants) ;
- la neutralisation dans le calcul du loyer de la hausse des gains tirés d'un emploi, allant plus loin que la réforme de 1998 (application d'un loyer fixe, ne pouvant en tout état de cause dépasser 30 % des ressources, cette dernière condition jouant comme un filet de sécurité) ;
- le développement d'échanges d'informations et d'expériences entre résidents dans le domaine de la recherche d'emploi et de la formation (ce dernier axe vise à favoriser le « capital social » des résidents).

Le programme expérimental s'est appliqué à la population résidente du *public housing*, en âge de travailler, non handicapée.

Il a été conduit entre 1998 et 2003 sur plusieurs sites : Dayton, Los Angeles, Saint Paul (Chattanooga, Baltimore et Seattle ont été exclues de l'échantillon en raison d'une mise en œuvre biaisée). La situation des bénéficiaires des incitations *Jobs-Plus* a été comparée à celle du groupe de contrôle (non bénéficiaire), dont les caractéristiques au regard des ressources, de la localisation géographique, de la situation professionnelle et familiale étaient semblables.

Pour vérifier la persistance des effets positifs éventuels du programme (après l'arrêt des incitations), les populations des deux groupes ont été suivies de 2003 jusqu'en 2005, avant l'évaluation finale.

Le MDRC était responsable de l'évaluation du programme. Sa mise en œuvre concrète reposait sur les agences locales du logement social, les agences pour l'emploi (WIA – *Workforce Investment Act*), des organisations communautaires locales et les municipalités concernées.

Le coût total de l'expérimentation par participant avoisine 1 800 dollars. Parmi les financeurs, on trouve notamment le ministère du Logement (HUD) et la fondation Rockefeller.

Résultats de l'évaluation

En 2003, les ressources tirées d'un emploi pour les participants au programme ont augmenté de 6 % par rapport au groupe de contrôle. Ces résultats ne furent pas jugé probants, compte tenu des conditions d'application dans trois des six sites. Une nouvelle évaluation s'est donc concentrée sur trois sites pertinents (Saint Paul, Dayton et Los Angeles).

Après la première année de mise en place (1999), le gain moyen annuel enregistré est de 1 141 dollars, soit 14 % de plus que celui observé dans le groupe de contrôle. Le rythme de croissance de ces gains augmente sur la durée de mise en œuvre du programme pour atteindre 20 % lors de la quatrième et dernière année (2003). La hausse est observée pour l'ensemble des participants, quel que soit leur profil initial en termes d'emploi, de situation familiale ou de bénéficiaire de l'aide sociale. L'impact sur le taux d'emploi est également perceptible (52 % au lieu de 48 % dans le groupe de contrôle), mais moins probant que celui sur les gains des rémunérations, sauf dans quelques cas particuliers (hommes hispaniques à Los Angeles, femmes du Sud-Est asiatique à Saint Paul où la différence du taux d'emploi est de 10 points).

Durant la phase d'évaluation postérieure au programme (2004-2006), cet impact positif perdure, et même s'amplifie : 1 517 dollars par an, soit 19 % de plus que le groupe de contrôle. Là encore, la hausse est assez homogène selon les lieux et les caractéristiques ethniques, sociales et professionnelles des bénéficiaires. La récession de 2001-2003 ne semble pas non plus avoir altéré les gains positifs et significatifs enregistrés par rapport au groupe de contrôle.

Extension du programme

La Mairie de New York est la seule à ce jour à avoir repris la structure du programme expérimental pour l'appliquer à l'ensemble des résidents du *public housing* de la ville. Il s'agit du programme *Work Rewards*.

Une évaluation de la possibilité de combiner le *voucher* (aide au logement appliquée dans le secteur privé, représentant une prise en charge du loyer proportionnelle aux ressources du bénéficiaire) est en cours.

5.2. Le programme *Family Rewards*

Origines et philosophie du programme

Il s'agit d'un des trois programmes de la Mairie de New York visant à influencer le comportement des personnes pauvres par une série d'incitations financières (*incentives-based poverty reduction strategy*). Le *Family Rewards* propose plusieurs incitations financières encourageant un comportement vertueux de la part des familles dans divers domaines (attitude vis-à-vis de l'école, de la santé et de l'emploi principalement), susceptibles d'augmenter les « opportunités » pour les populations pauvres, autrement dit leurs chances de s'en sortir. Le *Work Rewards* développe une approche similaire vis-à-vis de la recherche d'emploi et de la capacité à conserver un emploi pour les bénéficiaires du *public housing* (cf. *supra*). Le *Spark* se limite au domaine de l'école.

Le *Family Rewards* est le plus controversé de ces programmes. Les critiques qui lui sont adressées se placent à la fois sur le terrain moral (payer des parents pour s'occuper de leurs enfants, les soigner ou travailler pour subvenir à leurs besoins) et sur le terrain de l'efficacité (ce type d'incitation n'aurait pas d'effet à moyen terme). Pour limiter la portée des critiques, le programme n'est financé par aucun fonds public. Son financement provient uniquement de la philanthropie (fondations Rockefeller, Bloomberg, Robin Hood...).

Le postulat de base de ce type de programme est que l'absence de motivation, le désespoir, la résignation et le manque d'information nécessaire pour faire des choix rationnels à moyen terme constituent un facteur important de pauvreté. Il s'agit donc à court terme d'influer sur le comportement et la psychologie des individus, à travers des incitations financières qui aboutissent à augmenter leur revenu sous certaines conditions dont la réalisation se traduit à moyen terme par une augmentation de leurs « opportunités ».

L'objectif est aussi de briser la transmission de la pauvreté. Les enfants sont les cibles principales du programme. Les incitations sont autant de moyens de compenser le « handicap » qui consiste à naître de parents pauvres. Elles reviennent à subventionner leur « capital humain » pour optimiser leurs chances de réussite. Les leviers principaux sur lesquels le programme agit sont l'éducation (assiduité, performances), la santé (prévention) et l'emploi des parents.

L'origine du programme – les *Conditional cash transfers* (CCT) – se situe dans les pays en développement. L'attention du maire de New York, Michael

Bloomberg, a en particulier été attirée par les bons résultats d'un programme conduit à Mexico sur les mêmes principes : « *Oportunidades* ».

Mise en œuvre du programme : élection, suivi, évaluation

4 800 familles et 11 000 enfants sont étudiés dans le cadre du programme, dont 2 400 bénéficient potentiellement des incitations, les autres appartenant au groupe de contrôle qui ne bénéficie pas des incitations et dont la situation sert d'étalon pour mesurer l'impact du programme (randomisation). Les bénéficiaires doivent disposer de revenus inférieurs à 130 % du seuil de pauvreté fédéral, avoir au moins un enfant dans un des degrés jugés critiques pour la réussite scolaire (4^e, 7^e, 9^e), habiter dans un des quartiers sélectionnés pour son caractère défavorisé (6 des quartiers les plus pauvres de New York, dans le Northwest Bronx, le Northeast Brooklyn et le Northeast Manhattan).

81 % des familles sont monoparentales, 43 % ont au moins trois enfants, 47 % sont hispaniques, 51 % noires, 53 % ont un emploi (dont 37 % à temps plein), 50 % n'ont pas le *high school* ou le GED (son équivalent). 83 % ont la nationalité américaine.

Les bénéficiaires sont identifiés et suivis par des organisations *nonprofit* (CDC) implantées dans ces quartiers et impliquées dans le développement économique local, les services sociaux, l'aide à la recherche d'emploi et la formation. Seedco se charge du « management » du programme en tant que tel, notamment l'administration, le versement et le contrôle des incitations financières. Il s'appuie sur des organisations relais dans les quartiers, au contact de la population (*Neighborhood Partner Organizations*), qui se chargent du recrutement (porte-à-porte, réunions, télémarketing), de l'orientation et de l'information des bénéficiaires, ainsi que de la réception des « coupons » ouvrant droit aux incitations (*rewards*).

Le programme n'offre pas de services sociaux ou de « *case management* ». Il se limite délibérément à la variable financière pour influencer le comportement. Les NPO fournissent toute l'information nécessaire sur les règles du programme et les conditions d'éligibilité (quels sont les critères pour les aides, comment monnayer ses « coupons », etc.). Les moyens du programme ne permettraient pas d'investir dans un accompagnement personnalisé (les NPO ont un référent pour 350 familles).

Un an après le lancement du programme, cette approche a été jugée insuffisante et frustrante par bon nombre des référents des NPO et par le MDRC.

Il a alors été conseillé de renforcer les interactions avec les bénéficiaires, sans pour autant dénaturer la logique des mesures expérimentées dans le cadre de ce programme (informer et encourager, sans se substituer ni prester directement des services gratuits).

Les banques sont partenaires de l'opération. Les bénéficiaires ont souvent été amenés à ouvrir des comptes, que viennent créditer les incitations « *rewards* » en échange des coupons (les conditions d'ouverture et de gestion de ces comptes ont été négociées avec la Mairie : « *Opportunity NYC Accounts* »).

Le MDRC sélectionne les participants entre le groupe des bénéficiaires potentiels des incitations et le groupe de contrôle, en s'assurant de leur composition homogène. Dans cette perspective sont étudiés non seulement les revenus et la structure familiale, mais aussi le niveau scolaire des enfants au sein de chaque degré. Il évalue le programme (technique de randomisation).

Les difficultés de la mise en place

La phase de mise en place du programme a été laborieuse : difficulté à joindre les familles candidates, prévenir les effets contreproductifs du programme, vérifier les conditions d'éligibilité, éviter les fraudes, fournir l'information adéquate (attirer les candidats sans publicité trop ostentatoire, éviter les promesses puisque la moitié des familles seront dans le groupe de contrôle et ne recevront rien, etc.).

De même, la mise en place d'un système de paiement et de vérification des coupons est un processus complexe : 6 200 coupons à traiter tous les deux mois, 22 types d'incitations obéissant à des conditions à chaque fois différentes. Vingt employés à plein temps sont affectés à cette tâche par Seedco. Les paiements sont ensuite directement effectués par un service de l'université de New York sur les comptes bancaires des bénéficiaires (CUNY).

L'objectif est de limiter à quinze jours le délai entre la réalisation de l'activité ouvrant droit à l'aide et l'octroi du coupon, puis un mois entre le coupon et le versement de l'aide. Ces délais donnent l'impression à certains bénéficiaires qu'ils ne sont pas récompensés comme on le leur avait annoncé. Pour maintenir la motivation des participants, une « *helpline* » a été mise en place.

Les « rewards »

22 mesures de soutien sont prévues, entre 20 et 600 dollars par mois, touchant trois types de registres :

- l'école : assiduité (25 dollars), performance scolaire (300 à 600 dollars selon les grades et le niveau des résultats), assiduité des parents aux réunions avec les enseignants (25 dollars) ;
- la santé : maintien de la couverture d'assurance (MEDICAID, CHIP) (25 dollars), visites de prévention (100 à 200 dollars) ;
- l'emploi des parents : occupation d'un emploi à temps plein (300 dollars), suivi d'une formation (200 à 400 dollars).

14 millions ont été investis dans le programme en deux ans.

Au cours de l'année qui a suivi le programme, certains participants exprimaient une forme de mauvaise conscience à être payés pour se comporter comme devrait le faire tout parent responsable vis-à-vis de ses enfants. Une partie de l'activité de suivi des NPO consiste à lever ces problèmes de conscience.

Le système est conçu pour que les familles les plus vertueuses reçoivent potentiellement chaque année 3 000 dollars pour l'éducation des enfants, 2 000 pour la santé, 2 000 pour l'emploi. La plupart des familles ont été récompensées au moins une fois en deux ans, pour un montant annuel moyen de 3 100 dollars (entre 1 000 et 5 000), et 65 % lors de chaque période d'éligibilité. 37 % ont reçu 7 000 dollars. Moins de la moitié des familles ont obtenu au moins une récompense dans le domaine de l'emploi, contre la quasi-totalité dans les deux autres domaines.

44 % du montant des récompenses ont été destinés à l'éducation, 38 % à la santé et 18 % à l'emploi.

Premier bilan

À l'issue de deux années de mise en œuvre, des premiers résultats ont été présentés par le MDRC :

- Sur la pauvreté :

À court terme, le programme permet d'améliorer le revenu des bénéficiaires dans des proportions substantielles : l'impact moyen est de 21 % du revenu (338 dollars par mois), la pauvreté baisse significativement par rapport à la population du groupe de contrôle (11 points), et la grande pauvreté (revenus

inférieurs à la moitié du revenu médian) diminue de moitié (30 % à 17 %). Il favorise l'accès à une alimentation saine et stabilise la situation du logement.

Par ailleurs, la détention d'un compte bancaire est à l'origine d'une éducation financière minimale (la propension à épargner est ainsi de 25 % contre 16 % dans le groupe de contrôle).

- Sur l'éducation :

Le programme n'a pas vraiment d'impact sur l'assiduité (déjà élevée : – 90 % dans le groupe de contrôle). En revanche, il en a un sur la participation aux activités extrascolaires (*after school programs*), peut être liée à une meilleure implication à l'école des enfants comme des parents.

En effet, ces derniers participent davantage aux réunions avec les enseignants (en *middle school*).

La performance des élèves n'est significativement supérieure que dans le cas des enfants entrant en *high school* (issus du 8^e degré) avec un bon niveau initial de performance, comme si le programme représentait un avantage décisif pour les enfants présentant les meilleures chances de s'en sortir en limitant les risques de décrochage. En revanche, il ne permet pas vraiment de remettre le pied à l'étrier.

Enfin, on note dans le groupe de contrôle comme parmi les bénéficiaires des incitations une influence décisive du niveau d'éducation des parents.

- Sur la santé :

Le programme permet de réduire les cas de perte de l'assurance santé (accordée pour la plupart gratuitement *via* les programmes publics MEDICAID et CHIP), ce qui signifie que les bénéficiaires prennent soin de remplir les formalités nécessaires pour faire valoir leurs droits. L'accès aux soins préventifs est supérieur (en particulier les soins dentaires). La fréquentation des services d'urgence est moindre.

Là encore, le niveau d'éducation joue le même rôle dans les deux populations.

- Sur l'emploi :

Le programme a un certain impact sur l'occupation d'un emploi à taux plein et sur le niveau des gains moyens, qui concerne essentiellement des emplois situés en dehors de la couverture chômage (non éligibles aux allocations, par exemple des activités indépendantes ou des emplois domestiques).

Le programme n'a pas d'impact significatif sur la composition familiale (familles monoparentales).

Chapitre 7

Chicago

Une ville champignon au début du XX^e siècle

En 1890, Chicago rejoint New York et Philadelphie parmi les villes américaines dépassant le million d'habitants. En dépit de l'incendie de 1871 qui ravagea la ville, sa croissance est exceptionnelle, même à l'échelle des États-Unis à cette époque. Elle ne rassemblait que 190 000 habitants en 1860, et déjà 2,210 millions en 1910. Elle atteint son pic en 1950 (3,6 millions), sa population se tassant depuis lors (3 millions aujourd'hui). Dans son ensemble, l'agglomération rassemble 9,2 millions d'habitants.

Le développement industriel de la ville est précoce. Dès les années 1880, les premiers centres industriels s'implantent au sud de la ville (Pullman, Harvey) : industries alimentaires, matériel ferroviaire, automobile, habillement, etc. L'afflux des migrants européens fournit une main-d'œuvre abondante à l'industrie naissante. La forte croissance démographique menace cependant l'équilibre de la ville (surpopulation, saturation des équipements publics, en matière sanitaire, d'évacuation des déchets ou de transport). Par rapport à New York, qui connaît les mêmes problèmes, Chicago dispose d'un avantage que la ville va mettre à profit : l'espace.

Les urbanistes et architectes jettent les bases d'une planification de la ville à partir d'une vision utopiste et rationaliste de l'organisation urbaine : harmonie entre habitat, industries, espaces verts. Le *Plan of Chicago* est élaboré en 1909 par l'architecte urbaniste Daniel Burnham, il influence le premier *zoning* adopté en 1923 et reste la principale source d'inspiration de la planification urbaine jusqu'aux années 1940.

La désindustrialisation après la guerre et l'arrivée massive de la population afro-américaine bouleversent à nouveau les équilibres. La population des différents quartiers se renouvelle, la ségrégation raciale et sociale se renforce lors de la mise en œuvre des programmes de l'*Urban Renewal*. Le but affiché est la

modernisation du centre-ville, mais cette politique se traduit par un isolement et une paupérisation des quartiers jouxtant le *central business district*.

La planification urbaine souffre encore aujourd'hui du manque de coordination et de solidarité entre Chicago et ses banlieues (transport, routes, et surtout logement des populations les plus modestes concentrées sur Chicago), un problème courant aux États-Unis (voir le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique en matière de revitalisation urbaine).

Le Chicago contemporain conserve des traces de cette vision utopiste initiale (qui la distingue de New York) : Grant Park, entre les rives du lac et la ville, grands boulevards qui la ceinturent, nombreux espaces verts et parcs, larges perspectives, rares dans les villes américaines.

1 ■ Immigration extérieure et intérieure

De 1920 à 1960, la croissance de la ville s'explique pour les deux tiers par l'apport de l'immigration à la fois intérieure (exode rural, migration des Afro-Américains du Sud) et extérieure.

L'immigration extérieure

En 1890, 80 % des habitants de la ville sont nés à l'étranger ou de parents étrangers (proportion qui ne sera jamais atteinte par la suite). La période de forte croissance de la ville au début du XX^e siècle coïncide avec l'émigration massive des Européens, dont l'installation à Chicago est facilitée par le développement du chemin de fer et la position de la ville comme nœud de communication et porte d'entrée pour l'Ouest et le Midwest.

À partir des années 1920, le flux de l'immigration extérieure se tarit. Les communautés se renforcent au gré de flux internes aux États-Unis (à l'image de la communauté japonaise qui compte en 1945 près de 20 000 personnes pour la plupart venues de Californie), ou d'arrivées exceptionnelles comme celle, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de réfugiés en provenance d'Europe de l'Est.

La reprise de l'immigration après 1960 touche moins Chicago que d'autres régions des États-Unis comme la Californie ou la Floride. L'essentiel de l'apport extérieur est alors constitué par les Afro-Américains en provenance du Sud.

Pour autant, les communautés latino-américaines et asiatiques s'accroissent et remplacent les Européens dans les quartiers proches du centre-ville où ces

derniers dominaient jusqu'ici, sans se mélanger aux quartiers afro-américains. Les communautés mexicaine (350 000), portoricaine (200 000) et philippine (30 000) en sont aujourd'hui les plus importantes.

Les classes moyennes blanches alimentent, quant à elles, la croissance urbaine des banlieues depuis les années 1960, surtout au nord de la ville. Elles commencent aujourd'hui à réinvestir les quartiers résidentiels proches du centre et participent au mouvement de *gentrification*.

Immigration intérieure : les Afro-Américains

Les premières communautés noires de Chicago sont formées par les esclaves en fuite ou affranchis, au milieu du XIX^e siècle. À la fin de la guerre de Sécession commence le mouvement migratoire vers le nord et Chicago. Les nouveaux arrivants, pour l'essentiel domestiques ou ouvriers, se concentrent dès cette époque au sud de la ville (South Side, appelé aussi le *Black Belt*).

De 15 000 en 1890, la population noire passe à 40 000 en 1910. La communauté s'organise, avec ses journaux (*Chicago Defender*), ses associations (section Chicago du NAACP, Urban League) et ses églises. Des leaders communautaires essaient de contester la suprématie des hommes politiques blancs au sein du pouvoir municipal (Ed Wright, Oscar DePriest, Robert Jackson). La ségrégation et la discrimination se renforcent cependant au fur et à mesure que la communauté grandit. Les Noirs sont exclus des emplois dans l'administration, de certaines industries et de la plupart des syndicats.

Avec la Première Guerre mondiale et les besoins en main-d'œuvre, l'industrie s'ouvre à la population afro-américaine. 50 000 nouveaux migrants des États du Sud arrivent à Chicago entre 1916 et 1920. Le contact avec la population blanche, y compris les immigrés récents en provenance d'Europe, est difficile. Amorçant une constante dans l'histoire de la coexistence des communautés ethniques de la ville, les premières émeutes éclatent dans les années 1919 et 1924. La ségrégation raciale s'inscrit durablement dans le paysage urbain. En même temps, la communauté noire est davantage reconnue, institutionnellement (premiers élus municipaux) et culturellement (jazz avec Louis Armstrong, mais aussi littérature avec le mouvement *Chicago Black Renaissance*, Richard Wright, St Clair Drake). La vie nocturne brillante dans le South Side contraste avec l'image négative que renverra le ghetto après la guerre.

L'arrivée massive des Afro-Américains du Sud a lieu entre 1940 et 1960 (mécanisation de la culture du coton). La communauté noire de Chicago passe

de 278 000 à 813 000. Elle forme 2 % de la population de la ville en 1910, 7 % en 1930, 14 % en 1950, 23 % en 1960, 38 % en 1975. Les conditions de logement sont précaires. La construction des grands ensembles du *public housing* aboutit à une concentration verticale de la misère sociale de cette communauté. Une classe moyenne noire émerge cependant, porteuse d'une culture et d'un mode de vie propres. La discrimination reste forte, les employés noirs dans les services publics ne peuvent servir que leur propre communauté, la plupart des emplois dans les commerces du centre-ville et les travaux publics leur sont fermés.

Le mouvement des droits civiques se développe dans les années 1960, ponctué par de violentes émeutes raciales qui accélèrent le renouvellement ethnique de certains quartiers en même temps que la ségrégation raciale de fait (départ des Blancs). Les progrès dans la lutte contre la ségrégation bénéficieront aux classes moyennes de la communauté afro-américaine, qui participent à l'*American way of life* et rejoignent les banlieues résidentielles. Ce faisant, elles contribuent à la paupérisation des quartiers centraux du ghetto.

La situation économique et sociale de la communauté noire de Chicago se dégrade dans les années 1970 et 1980, avec la conjonction de la désindustrialisation (chômage, sous-emploi) et de la diminution des programmes d'aide sociale (au début des années 1980, sous l'administration Reagan). La politique municipale axée sur le *Urban Renewal* montre ses limites. La réhabilitation du centre-ville ne suffit pas à stabiliser les bases fiscales de la ville, qui perd de nombreux habitants et s'appauvrit, l'isolement des minorités ethniques dans l'enclave du South Side est de moins en moins accepté, pour des raisons à la fois économiques et politiques.

En 1983 est élu le premier maire noir, Harold Washington, sur la base d'une coalition entre Afro-Américains, Hispaniques et libéraux blancs. En 1989, Richard M. Daley lui succède, héritier de son père Richard J. Daley qui domina la scène politique locale de 1950 à 1980. Il est l'artisan d'un programme ambitieux de réhabilitation urbaine reposant sur deux axes : la destruction des grands ensembles du *public housing*, concentration de misère d'une population noire à 95 %, et la rénovation des quartiers du centre-ville pour en améliorer l'attractivité économique.

La communauté afro-américaine, au départ réticente, finit par se rallier à cette politique à la suite d'une implication habile de ses leaders (églises, business, leaders communautaires) par le maire.

2 ■ Le *Urban Renewal* : rénovation urbaine sur fond de ségrégation raciale, édification du *public housing* et restructuration du centre-ville

Les débuts du « Chicago Housing Authority »

L'agence du logement à Chicago (Chicago Housing Authority – CHA) a été fondée en 1937. La politique du logement social se mettait alors en place au plan national. Jusqu'ici, le logement des familles ouvrières aux faibles revenus était laissé à l'initiative de quelques philanthropes (par exemple le Michigan Boulevard Garden Apartments).

Les premiers programmes du CHA ont été menés avant la Seconde Guerre mondiale. Trois projets (2 500 familles) concernaient des populations blanches, tandis qu'un quatrième – des immeubles plus haut – se situait dans le ghetto noir du South Side (1 600 familles). La politique de ségrégation raciale imposait une composition ethnique homogène entre le programme et le quartier dans lequel il s'insérait (*Neighborhood Composition Rule*). Les bénéficiaires étaient soigneusement sélectionnés, le chef de famille devait travailler et les locataires se conformer à un règlement strict.

Pendant la guerre, le CHA construit 1 600 logements destinés à des familles ouvrières noires aux limites de la ville (*Riverdale*). En 1945, lors de la démobilisation, plusieurs logements provisoires sont offerts aux vétérans en dehors de toute considération ethnique, ce qui engendre des confrontations parfois violentes.

Alors que les financements pour remédier à la pénurie de logements sont en hausse au plan fédéral (*Housing Act* de 1946), le CHA développe de grands projets pour répondre aux besoins. Elizabeth Wood, la directrice de l'agence jusqu'à son renvoi en 1954, propose une politique du logement sur l'ensemble de la ville de Chicago afin de décongestionner les zones déjà surpeuplées à prédominance afro-américaine.

Le Urban Renewal

Craignant la réaction des populations blanches, les autorités municipales (le maire Richard J. Daley) et la population blanche rejettent tous les projets soumis par le CHA situés en dehors du ghetto (South et West Side). La priorité est alors au *Urban Renewal*, politique visant à rénover les villes-centres et éliminer les habitations insalubres qui s'y trouvent. La campagne de rénovation urbaine va se prolonger jusqu'aux années 1970, touchant aussi bien le centre d'affaires (CBD – *Central business district*) que ses abords résidentiel. Au sein

du « Loop » (le centre-ville de Chicago, cerclé par le métro aérien), la surface des bureaux va doubler en vingt ans grâce à l'édification de nouvelles tours.

Un rapport en 1943 estime entre 250 000 et 350 000 le nombre de logements insalubres, pour l'essentiel à l'ouest et au sud du Loop. Le nord regroupe une population résidentielle aisée et blanche, à l'exception de quelques îlots. Les autorités municipales veulent enrayer la dégradation de l'infrastructure urbaine et l'exode des commerces comme des classes moyennes vers les banlieues, dont les conséquences sur les ressources de la ville commencent à se faire sentir. Expropriations, démolitions et relogement des personnes déplacées sont les instruments de cette politique. Il s'agit aussi d'adapter le tissu urbain à la circulation automobile en ouvrant de larges rocade jusqu'au centre-ville.

Cette politique va provoquer la transformation de quartiers où prédominaient des populations noires et, dans une moindre mesure, hispaniques (Portoricains), même si des résidents blancs aux faibles ressources sont aussi touchés (au nord et à l'ouest du centre-ville). De 1948 à 1963, 50 000 familles – représentant près de 180 000 individus et 18 000 personnes isolées – sont déplacées. Alors que les Blancs se déploient vers de nouvelles habitations pour classes moyennes dans des quartiers intermédiaires (*Mixed-Income Neighborhoods Project*) ou des logements sociaux dispersés dans le tissu urbain (*scattered site*), les familles noires sont massivement envoyées dans les grands ensembles en cours d'édification. Sur la base de ce constat, la politique du *Urban Renewal* est souvent rebaptisée « *Negro Removal* » par les défenseurs des droits civiques.

Le développement des grands ensembles

Dès lors, le développement du logement social (*public housing*) à Chicago s'incarne dans des barres d'immeubles et des tours (*high-rise building*) où se concentrent pauvreté, exclusion économique, dépendance vis-à-vis de l'aide sociale, criminalité et ségrégation raciale. Il en porte encore aujourd'hui les stigmates.

Chaque nouveau programme propose plusieurs milliers de logements, ainsi le « Stateway gardens » (1958), avec 8 barres d'immeubles, « Cabrini Green » (l'un des rares complexes au nord de la ville), le « Henry Horner Homes », et surtout le « Robert Taylor Homes » (1962)¹, le plus grand ensemble aux États-Unis, avec 28 immeubles de 16 étages, tous identiques, comprenant 4 415 logements.

[1] Voir les analyses de Sudhir Venkatesh, auteur de nombreuses publications sur le ghetto du South Side, en particulier *The American Project*.

En tout, 168 tours seront construites, avec 20 000 logements, jusqu'à l'arrêt des programmes en 1968.

La qualité de l'habitat dans le parc social se dégrade rapidement, en raison à la fois d'une mauvaise qualité des constructions et de la priorité donnée au relogement d'une population défavorisée par rapport aux critères prévus au début par le CHA (revenu, emploi, prescriptions du règlement intérieur gouvernant le comportement et les relations avec le voisinage, etc.). Par ailleurs, la dégradation de l'image des quartiers alentour accentue le départ des anciens résidents comme des commerces et des entreprises, davantage attirés par les banlieues.

Ces quartiers (Hyde Park, Near West Side) vont à leur tour réclamer la mise en œuvre de programmes de rénovation urbaine afin de stabiliser leur situation démographique, économique et sociale. Des institutions situées dans le South Side comme le Michael Reese Hospital, l'Illinois Institute of Technology (Lake Meadows et Prairie Shores) et surtout l'université de Chicago (Hyde Park Kenwood) et l'université de l'Illinois (Near West Side) jouent un rôle décisif dans la promotion et la mise en œuvre de ces programmes. À l'ouest du Loop, les anciens quartiers italien et grec sont partiellement détruits (1961-1964).

La (dé)ségrégation raciale : l'affaire Gautreaux

Au début des années 1960, un groupe de défenseurs des droits civiques militent à Chicago contre la ségrégation raciale dans le logement et la politique du CHA (*Chicago Freedom Movement to fight housing discrimination*). À l'été 1966, alors que Martin Luther King marche à Chicago en tête d'un cortège réclamant l'égalité des droits, naît l'affaire Gautreaux. Appuyée par l'organisation la plus importante en matière de défense des droits civiques, ACLU (American Civil Liberties Union), Dorothy Gautreaux, une résidente du « South Side's Altgeld Murray », lance une « *class action* » contre le CHA.

Dans leur argumentaire, les plaignants démontent les ressorts de la ségrégation raciale des programmes de logement social impliquant aussi bien l'agence que les autorités municipales. Ainsi, le CHA renonce depuis 1948 à soumettre tout projet dans des quartiers blancs aux autorités de la ville, pour leur éviter d'avoir à se prononcer explicitement, limitant ainsi les prises pour une action contentieuse. En 1969, une cour fédérale condamne l'agence, considérant que 99,5 % des logements qu'elle propose au CHA le sont dans des quartiers à prédominance afro-américaine.

Au même moment, sous le feu des critiques à Washington, le programme de construction du HUD est suspendu. Un contexte nouveau se dessine pour la politique urbaine et la politique du logement, sur fond d'émeutes raciales après l'assassinat de Martin Luther King en 1968.

Condamné pour discrimination raciale, le CHA a désormais l'obligation juridique de développer ses programmes en dehors des ghettos où se concentre la population afro-américaine. Craignant de prendre de front les résidents blancs, le CHA suit cette logique de dispersion (*scattered sites*) de son offre de logements avec prudence, en l'appliquant essentiellement aux personnes âgées et handicapées. Le juge fédéral Marvin Aspen estime insuffisants les progrès réalisés et finit en 1987 par ordonner au CHA la mise en place accélérée d'un programme de déségrégation raciale et de diversification de son offre de logements. Il nomme un contrôleur au sein de l'agence pour en superviser la mise en œuvre.

Dans le prolongement de l'affaire Gautreaux, la Cour suprême en 1976 (*Hills v. Gautreaux*) confirme l'obligation pour le HUD de favoriser la mixité raciale des programmes qu'il subventionne à Chicago sur l'ensemble du territoire de la ville. Cette décision est considérée comme l'une des plus grandes victoires du mouvement des droits civiques devant la juridiction suprême.

Entre 1976 et 1999, le programme dit Gautreaux aura permis avec succès le relogement de 7 000 familles dans des quartiers dans lesquels prédomine une population blanche vivant au-dessus du seuil de pauvreté. Le volume reste cependant modeste et les quartiers mixtes, rassemblant Blancs et Noirs des classes moyennes, restent rares (Oak Park ou Park Forest dans la banlieue). 95 % des bénéficiaires d'un logement dans le *public housing* continuent d'appartenir à la communauté afro-américaine (contre 55 % à New York).

3 ■ La dernière phase de revitalisation urbaine : démolition des tours du *public housing* (HOPE VI), promotion de la mixité sociale, *gentrification* et renaissance du centre-ville (Loop)

Ruptures dans la politique urbaine

En 1996, le ministère fédéral du Logement – HUD prend le contrôle du CHA à la suite de carences graves de management. Près de 40 % du parc est vacant. Les services aux résidents sont de plus en plus déficients. Le crime et la drogue s'étendent (notamment en investissant les logements non occupés).

La collecte des loyers est aléatoire. Les dirigeants du CHA (Vince Lane, Charles Swibel) sont accusés de corruption (commissions sur les marchés du CHA, népotisme dans les nominations aux postes administratifs, complaisance avec certains locataires débiteurs).

À cette même époque, l'économie américaine commence à manifester des tendances plus favorables au développement des centres-villes (services financiers, *gentrification* de certains quartiers). Chicago va en bénéficier. Les autorités municipales utiliseront ces nouvelles marges de manœuvre fiscales pour améliorer l'offre en logements et en services sociaux. Cette orientation a pu être critiquée comme favorisant une forme de clientélisme au détriment de l'investissement dans le développement économique en tant que tel. Le maire Daley accueille favorablement les projets présentés par les églises afro-américaines en matière de développement local, dans le but de conforter la coalition politique qui le soutient.

En matière de logement, c'est la mobilisation du parc locatif privé qui constitue le nouvel horizon. Celle-ci apparaît comme un moyen de déconcentrer la pauvreté et d'encourager la diversité raciale résidentielle à l'échelle de la ville. Elle se présente comme une alternative aux tours du *public housing*, qui rassemblent près des deux tiers de l'offre de logements sociaux. De nouveaux programmes locatifs (*scattered sites, vouchers*), souvent gérés par des *Community Development Corporation* (Habitat) se développent (7 000 familles concernées jusqu'à la fin des années 1990), mais se révèlent coûteux (100 000 dollars par unité). Ils serviront de bancs d'essai pour les nouvelles politiques de reconfiguration du *public housing*.

Liée à la mise en œuvre des décisions prises à la suite de l'arrêt Gautreaux, cette politique fut à l'origine de l'extension du programme « *Housing Choice Vouchers* » du HUD. Ce programme permet de subventionner un promoteur ou un propriétaire privé, en contrepartie de l'offre d'un logement à prix réduit. Soit le *voucher* lui est directement attribué (*project based*) dans le cadre d'une opération de promotion immobilière (construction et gestion d'un ensemble de logements), soit il est octroyé au locataire qui l'utilise comme règlement d'une partie de son loyer sur le marché locatif privé.

À Chicago, l'usage de ces *vouchers* est parfois critiqué par les tenants de la politique traditionnelle du logement social ou les défenseurs des droits civiques. Le public bénéficiaire est en effet plus vulnérable vis-à-vis des comportements discriminatoires de la part des propriétaires privés ou de l'évolution du prix

du marché. Or, les prix de l'immobilier sont en forte hausse à partir de la fin des années 1990, sous l'effet de la *gentrification* de certains quartiers du centre-ville. La campagne de démolition des grands ensembles va en outre sensiblement réduire l'offre de logements pour les plus pauvres.

Le Plan for Transformation depuis 2000

En 1999, la Mairie reprend le contrôle du CHA. Le maire Richard Daley nomme Phil Jackson, un ancien résident de « Robert Taylor Homes », à sa tête. Le Plan for Transformation constitue la feuille de route de l'agence : détruire les grands complexes de « State Street Corridor » ; reloger la population résidente dans de nouveaux ensembles (*mixed income development*) favorisant la mixité sociale et la diversité ethnique ; promouvoir un urbanisme intégrant des lieux d'échanges et de rencontres (places, parcs, aires de jeu) et un habitat moins concentré.

Ce plan s'inscrit dans le cadre du programme fédéral HOPE VI, qui a connu à Chicago l'un de ses développements les plus importants. Le *Plan for Transformation* concerne 25 000 des 50 000 logements du *public housing* de la ville. 14 000 sont voués à la démolition. Ce programme est aujourd'hui réalisé aux trois quarts. Sa mise en œuvre a fait primer l'impératif de rénovation urbaine par rapport à l'augmentation de l'offre de logements sociaux. Les listes d'attente ont été fermées, compte tenu du nombre important de résidents déplacés dont le relogement était prioritaire (25 000 familles, environ 130 000 personnes). Or, ces listes d'attente sont d'ordinaire longues aux États-Unis, les deux tiers des familles éligibles au logement social ne bénéficiant d'aucune aide.

Chicago participe par ailleurs à un programme pilote (*Demonstration Program Moving to Work* (MTW, voir le chapitre sur l'expérience américaine en matière de mixité sociale, HOPE VI). Devant les insuffisances du *public housing* traditionnel, ce programme consiste notamment à introduire dans la politique d'offre de logements subventionnés des mécanismes de marché. L'idée de base est d'accroître le choix des résidents aux faibles revenus (*housing choices*), susceptible d'assurer une allocation optimale des ressources publiques. Afin de s'assurer que les bénéficiaires puissent effectuer un choix éclairé, ce programme prévoit également une offre renforcée en services, conseils et suivi.

Les résidents des unités détruites se voient proposer soit un autre logement *public housing* traditionnel, soit un *voucher* prenant en charge une partie

du coût du loyer sur le marché privé. 35 000 *vouchers* ont été distribués à des particuliers depuis 2000 (contre 1 600 *Project Based Vouchers* attribués directement à des promoteurs et intégrés dans le coût du projet immobilier ; le *voucher* est déduit du prix du loyer, mais n'est pas portable par le locataire).

Dans le cadre de MTW, l'accès au logement dans les nouveaux ensembles est subordonné à la participation à un programme d'insertion professionnelle (emploi, formation). À défaut d'emploi, les bénéficiaires âgés de 18 à 62 ans participent aux *community services*, travaux d'intérêt général au service du voisinage et du quartier.

Le relogement dans le parc privé à l'aide du *voucher* ou dans de nouveaux ensembles mixtes se double de nouveaux services sociaux, dans le but d'accompagner les familles vers l'emploi et l'autonomie économique. Plusieurs prestataires extérieurs ont été sélectionnés pour assurer le suivi des familles relogées¹. Un dispositif expérimental permet par exemple d'ouvrir pour chaque famille bénéficiaire un compte d'épargne alimenté par le surloyer que ces familles résidentes doivent acquitter au fur et à mesure que leur revenu s'accroît (le loyer représente un tiers du revenu, et augmente donc au fur et à mesure que ce dernier progresse). Au bout de cinq ans, ces familles touchent le bénéfice de cette épargne.

La sélection des populations résidentes relogées dans les nouveaux « *mixed income developments* » est un enjeu important. Le CHA étudie le profil des familles éligibles, à partir d'une étude de leur comportement, de celui des enfants, de leur aptitude à chercher et conserver un emploi. Un système de loterie départage les demandes si celles-ci dépassent le nombre de logements disponibles.

De nouvelles relations avec les forces de police se développent, recherchant une plus grande proximité avec la population (*community policing*). À partir d'une meilleure coopération avec les résidents, on attend de l'action de la police qu'elle multiplie les relais au sein de la société.

Dans les nouveaux développements qui se substituent aux grands ensembles, un tiers des logements est prévu à la vente, au prix du marché, un tiers à la location subventionnée (*affordable housing*), et un dernier tiers est affecté à une population éligible au *public housing* et satisfaisant les critères prévus par

[1] *Changing Patterns for Families, Family Dynamics, Leadership Council for Metropolitan Open Communities.*

MTW. L'ensemble de ces logements est conçu selon les mêmes critères de confort et d'aspect, si bien que, de l'extérieur, il est impossible d'en identifier les différentes composantes.

Cette répartition fluctue selon les zones. Ainsi, à « Oakwood Shores » ou « Park Boulevard », les anciens résidents du parc social occupent 33 % des nouvelles unités, et 33 % des logements intermédiaires, tandis qu'à « Westhaven Park » les premiers occupent 66 % des unités.

Le principe de base du plan du CHA est que la mixité sociale sera bénéfique aux populations résidentes du *public housing* et aux familles à faibles revenus, en raison d'une amélioration de l'environnement (commerces, services) et d'une amélioration de leur capital social (le fait de côtoyer une population aisée, de fréquenter de meilleures écoles pour les enfants).

Si le premier postulat s'est vérifié, ce n'est pas vraiment le cas du second. Les populations coexistent davantage qu'elles ne se mêlent, les classes moyennes envoient leurs enfants dans les écoles privées tandis que la qualité des écoles publiques laisse toujours à désirer (malgré le succès de quelques *charter schools*). Enfin, la montée du prix des terrains constitue à terme un défi à la règle des trois tiers dont les coûts d'opportunité pour les promoteurs et les développeurs privés augmentent¹.

Premier bilan de la revitalisation urbaine à Chicago

Au total, l'investissement public et la destruction des tours du *public housing* ont été décisifs dans la transformation des quartiers de Bronzeville et du South Side. Les fonds HOPE VI pour la réhabilitation du parc du *public housing* n'ont pas été les seuls à intervenir. De nombreux instruments ont été mobilisés : *tax credit* (*Low Income Tax Credit*, LITC) permettant une réduction d'impôt pour les promoteurs s'engageant à offrir des logements à loyer réduit dans le cadre de leurs programmes immobiliers, émission des bons municipaux pour l'aménagement d'espaces commerciaux ou résidentiels dont la rémunération est assurée par le produit des recettes fiscales à venir et les plus-values (*tax increment financing*), espaces pré-aménagés mis à la disposition d'un promoteur – voirie, équipements, en contrepartie de la construction de logements, exonérations de taxe foncière...

[1] Notamment à l'expiration des *Low Income Tax Credit* (dix ans) utilisés pour lever des capitaux privés (cf. chapitre sur l'expérience américaine de mixité sociale, HOPE VI).

Dans l'ensemble, l'effet de levier pour les fonds privés a joué à plein. Selon des estimations faites en 2003, la rénovation du Loop a ainsi mobilisé 143 millions de ressources publiques, pour 931 millions de fonds privés. Dans le Near South Side, le rapport est de 1 à 6. L'afflux de capitaux privés n'a été possible que par le retour important sur investissement qui était anticipé, correspondant en grande partie à une évolution naturelle du marché urbain. Mais l'investissement public a fait sauter quelques verrous préalables.

La crise financière de 2008 et la récession économique qui l'a suivie ont dégradé la rentabilité d'un certain nombre de projets immobiliers. Le LITC sur Chicago aurait levé 30 % de financements privés en moins par rapport à 2007. Pour autant, le sentiment dominant est qu'il s'agit davantage d'une pause dans la mutation du tissu urbain dont les forces à moyen terme (la croissance économique du centre-ville et le recherche d'une optimisation des bases fiscales par la Mairie) se maintiennent.

L'appréciation portée sur le bilan du *Plan for Transformation* est en générale positive. Pour le CHA, il s'agit d'un exemple de réussite dans l'utilisation conjointe de fonds d'origine publique et privée pour servir un projet ambitieux de rénovation urbaine. Le CHA est fier de présenter les résultats de son programme.

En moyenne, un tiers des résidents concernés par le plan ont reçu un *voucher*, 50 % ont été relogés dans une unité *public housing*, le reste a quitté le parc. Signe positif, le CHA a rouvert en 2010 les listes d'attente pour enregistrer de nouvelles demandes, le stock des résidents prioritaires s'étant résorbé.

D'autres cependant critiquent à travers le plan de transformation un investissement public qui aurait fait le jeu de la spéculation sur les terrains du centre-ville et aux alentours, et participé à l'éviction des populations les plus pauvres. Ils soulignent que de nombreux anciens résidents se sont perdus dans la nature, au risque de devenir SDF, et imputent la faiblesse des demandes déposées au titre du droit au retour davantage à un manque d'information ou au découragement. Les conditions posées par le CHA sont en effet très strictes (cf. *supra*).

Les mêmes soulignent les insuffisances du système du *voucher* dans le cadre du relogement des anciens résidents du *public housing* : le prix de base sur lequel le montant de l'aide est calculé est bien inférieur aux prix du marché aujourd'hui, ce qui a poussé les bénéficiaires à chercher un logement plus éloigné du centre-ville. Conscient des limites du *voucher*, le CHA tente aujourd'hui de promouvoir l'utilisation de cet instrument en dehors

des quartiers où dominent les faibles revenus et les minorités ethniques. Mais cette réorientation représente un coût substantiel.

La mise en œuvre du plan n'est d'ailleurs pas allée sans résistance de la part des résidents. Entre 1994 et 1999, plusieurs contentieux les ont opposés au CHA. Les associations protestaient contre l'engorgement des procédures de relogement alors que le processus de démolition était en cours. Pour la réhabilitation de « Cabrini-Green », au nord de la ville, un accord amiable est venu conclure un contentieux entre le CHA et un conseil représentant les résidents en prévoyant un phasage entre la destruction de l'ancien site et l'offre de nouveaux logements (2006, *Wallace V. The Chicago Housing Authority*). Finalement, un accord a été conclu en 2000 (*Relocation Rights Contract*), reconnaissant explicitement le droit au relogement des résidents. Le dernier locataire a quitté « Cabrini-Green » à la fin de l'année 2010.

De façon générale, au-delà du plan de transformation du *public housing*, et contrairement à l'expérience de la rénovation urbaine à New York et Harlem, la population résidente à Chicago s'est relativement peu mobilisée pour infléchir la politique de la Mairie. Dans son ouvrage comparant l'histoire urbaine récente des deux villes, Derek S. Hyla¹ attribue cette différence aux caractères de la vie politique propres à Chicago. La Mairie et l'appareil démocrate dominant dans le cadre d'un pouvoir centralisé, limitant les marges de manœuvre des organisations communautaires et l'espace disponible pour exprimer son opposition. Au contraire, le pouvoir à New York est plus éclaté entre la Mairie, les élus des différents quartiers et l'État à l'origine de 40 % du budget de la ville, obligeant les élus à coopérer. Le maire Richard Daley a, par ailleurs, maintenu sous son contrôle les leaders communautaires afro-américains en leur faisant bénéficier des retombées de la manne des crédits mobilisés dans la rénovation urbaine (cf. *supra*).

Aujourd'hui, à Chicago, la pauvreté urbaine se voit moins, elle est plus dispersée, elle progresse en banlieue, mais la rénovation des quartiers centraux et du South Side est une indéniable réussite. Les bénéficiaires sont les plus riches, de même que les classes moyennes, en particulier afro-américaines, qui jouent un rôle moteur dans la *gentrification* du South Side, comme à Harlem. À l'inverse du premier *Urban Renewal*, les transformations auxquelles on assiste aujourd'hui impliquent de nombreux promoteurs immobiliers issus de la communauté afro-américaine.

[1] Voir *The new Urban Renewal*.

HOPE VI et MTW semblent avoir eu davantage d'effets en matière de mixité sociale que de diversification ethnique. Ces programmes attendaient de ces nouveaux développements urbains dans les ghettos noirs des progrès dans la lutte contre le racisme et les préjugés. Or, les classes moyennes noires semblent contribuer à une progressive *gentrification* de Bronzeville (où la population blanche résidente reste marginale), tandis que les classes moyennes blanches investissent les autres quartiers proches du centre-ville (à l'ouest et au nord).

Rénovation et gentrification

La *gentrification* s'appuie sur une évolution générale du contexte urbain favorable à l'implantation croissante de résidents aux revenus élevés. Depuis les années 1980, le centre-ville de Chicago connaît une renaissance, liée à l'essor des services financiers et des activités associées aux nouvelles technologies, au commerce ou aux services aux entreprises, ayant comme point commun de générer une forte valeur ajoutée et d'attirer des travailleurs très qualifiés et bien rémunérés. Le CBD de Chicago connaît une croissance importante de ses emplois, près de 80 % entre 1980 et 1990, et encore 37 % jusqu'en 2000, alors même que sur l'ensemble de l'agglomération l'emploi diminue. La population résidente au cœur de la ville (Loop) double dans la même période, alors qu'elle n'avait cessé de baisser depuis les années 1940.

À la fin des années 1990, une partie du parc social construit dans les années 1960 est rénovée et reconvertie dans des logements vendus ou loués au prix du marché (Near South and West). En effet, le CHA s'était appuyé sur des développeurs privés en leur offrant des prêts immobiliers à taux réduit en contrepartie du logement de populations défavorisées et de loyers inférieurs au prix du marché. Ces engagements arrivant à échéance en même temps que les prêts (*mortgages* de trente ans) auxquels ils étaient adossés, ces développeurs choisissent fréquemment de reconvertir leurs immeubles dans des projets commerciaux ou résidentiels pour en optimiser le revenu.

Le développement d'une économie tournée vers les services, l'innovation, et fortement internationalisée, bénéficie au centre-ville et accélère la transformation des quartiers alentour. Porté par cette mutation urbaine, le Near South Side, au sud du Loop, s'éloigne de plus en plus du ghetto. Les projets immobiliers se multiplient, avec de nouveaux condominiums de luxe. La valeur du prix des immeubles est multipliée par dix dans les années 1980 et s'accroît encore de 20 % jusqu'en 2000. La population est également profondément renouvelée, le niveau médian de revenu des ménages résidents qui correspondait

au seuil de pauvreté en 1980 est maintenant plus proche de celui des classes moyennes supérieures.

La mutation des quartiers du South Side (Bronzeville) est plus lente. La politique massive de destruction des tours du *public housing* à partir de 1998 ouvre la voie à la rénovation. Mais la moitié de la population vit encore au niveau du seuil de pauvreté. Certains quartiers connaissent une forme de *gentrification* (autour des anciens ensembles « Douglas » et « Grand Boulevard »), mais conservent leur homogénéité ethnique. Ils attirent les classes moyennes afro-américaines, qui avaient fui le ghetto dès que leur revenu et la fin de la ségrégation raciale l'avaient permis.

Le « retour » de cette population aisée correspond à un nouvel essor culturel et artistique de ces quartiers, symboles de la communauté afro-américaine, qui cherche ainsi à mettre en valeur son histoire et à renouer avec la vie nocturne brillante de Bronzeville d'avant la guerre. Les propriétaires, en général issus de cette communauté, sont les principaux bénéficiaires de la montée des prix et de la *gentrification*, même si elle se traduit par une éviction des plus pauvres.

D'un point de vue politique, le maire Daley a fait de la réussite de la rénovation urbaine de Chicago un atout électoral. Sa politique est en effet aujourd'hui soutenue parmi l'électorat blanc comme au sein de la communauté afro-américaine. Cette dernière ne lui était pas acquise lors de son élection en 1989, lorsqu'il a succédé au défunt premier et unique maire noir de la ville, Harold Washington. Grâce à l'implication de l'élite économique de cette communauté et de ses églises dans le programme de rénovation et grâce à la promotion des classes moyennes afro-américaines de Bronzeville, il a aujourd'hui gagné son soutien. C'est l'ancien chef de cabinet du président Obama, Rahm Emmanuel, qui lui succède en février 2011.

Chapitre 8

Philadelphie

1 ■ Le visage de Philadelphie aujourd'hui

Philadelphie présente aujourd'hui un visage contrasté, entre des quartiers historiques centraux rénovés attirant des résidents aisés (Society Hill, Old City), un centre d'affaires modernisé dans les années 1970 et 1980 (*Urban Renewal*), qui se vide à partir de 17 heures, et de nombreuses zones en transition autour du centre-ville où friches urbaines et résidentielles marquent encore profondément le paysage.

Pour lutter contre la paupérisation, l'isolement social et économique de ces zones en transition, les autorités municipales peuvent s'appuyer sur des institutions puissantes et riches qui, depuis une vingtaine d'années, investissent dans la revitalisation urbaine, telles que l'université de Pennsylvanie (West Philadelphia), Temple University (Lower North Philadelphia), des hôpitaux.

Des projets résidentiels y ont été conçus pour loger les étudiants et les employés de ces institutions. Un habitat typique des banlieues américaines s'y est développé (Yorktown dans les années 1950), avec plus ou moins de succès. Le logement social a été réhabilité sur le modèle de mixité du programme HOPE VI dans les années 1990, de façon à briser le ghetto qui s'était progressivement constitué autour du *public housing* (« Richard Allen Homes », « Cambridge Plaza »). L'insécurité a été réduite.

Philadelphie reste cependant caractérisée par sa taille aujourd'hui disproportionnée par rapport à ses perspectives de développement. Sans atteindre les proportions de Detroit, les parcelles vacantes et les habitations dégradées sont si répandues dans certaines zones qu'elles constituent un obstacle rédhibitoire au développement du marché immobilier résidentiel ou professionnel. Des projets pour développer des exploitations agricoles ou des espaces verts voient le jour, comme à Cleveland ou Detroit.

La ségrégation raciale et sociale reste élevée. À l'exception des quartiers chics et recherchés de la vieille ville, Philadelphie abrite une population majoritairement issue des minorités afro-américaines et hispaniques (60 % en moyenne sur la ville, contre 24 % dans les banlieues) et dont les revenus restent modestes (le revenu médian est inférieur de moitié à celui des banlieues 37 000/71000).

2 ■ Philadelphie et le *Urban Renewal*

Le *Urban Renewal* a profondément modifié l'aspect de la ville : les tours du CBD ont remplacé les bâtiments industriels plus anciens, les voies rapides le long de la rivière Delaware sont construites à la place de quartiers populaires plus ou moins insalubres, les expropriations ont provoqué d'importants déplacements de populations, le développement du logement social (*public housing*) a dominé le marché résidentiel du centre-ville pendant de longues années.

Après 1974, le contexte change. Le *Housing and Community Development Act* (1974) a entraîné l'arrêt des subventions fédérales utilisées dans un cadre pluri-annuel pour financer les opérations d'investissements dans les zones classées *Urban Renewal*. À la place, les crédits du *Community Development Block Grant* (CDBG) se sont révélés moins généreux, sans garantie de reconduction d'une année sur l'autre, mais ont laissé plus de flexibilité aux élus locaux (pas de zonage conditionnant l'usage des fonds).

Dans les années 1980 (administration Reagan), les crédits du CDBG ont été à leur tour fortement réduits. À Philadelphie, les financements dont bénéficiait la ville furent divisés par deux. Les effets de la crise urbaine se sont accentués (*white flight*, dévitalisation des quartiers centraux, etc.). En 1986, des émeutes assorties de scènes de pillage secouèrent les rues commerçantes du nouveau quartier d'affaires (Penn Center). Autour du City Hall, les immeubles de bureaux se sont vidés. Les emplois ont été transférés dans les banlieues alors en plein essor. Le taux de vacance en centre-ville atteignit un sommet à cette époque, de même que la criminalité.

3 ■ Les ressorts de la revitalisation urbaine de Philadelphie (1990)

La peur du déclin saisit à la fois la classe politique locale (maires Randell et Street) et les institutions ayant leur siège en centre-ville et peu désireux de le quitter (universités, hôpitaux, banque Mellon Comcast, etc.).

À cette époque, le niveau des transferts fédéraux est trop faible et l'endettement de la ville trop élevé pour attendre le salut d'une intervention publique. Les années 1980 ont été marquées à Philadelphie par l'échec de dispositifs coûteux qui ont compromis les finances de la ville (acquisition et rénovation de « blocs »). Les sources de financement direct (*Urban Development Action Grants* : prêts bonifiés grâce à des subventions directes) sont épuisées. La revitalisation urbaine ne peut venir que de fonds privés, levés grâce aux incitations fiscales du type *tax increment financing*. Réduits par rapport à l'époque du *Urban Renewal*, les transferts fédéraux ne contribuent qu'à des opérations ciblées (rénovation du *Waterfront*, construction d'un nouveau centre des congrès, *convention center*).

La revitalisation de la ville empruntera donc des moyens forts différents de ceux du *Urban Renewal*. L'investissement privé est moteur, la participation des populations est recherchée par les élus pour éviter l'opposition des associations aux projets de revitalisation, le recours aux expropriations (*eminent domain*) est limité, l'objectif est de maintenir, et même d'attirer, une population disposant d'un pouvoir d'achat suffisant pour dynamiser le marché résidentiel ou commercial local, quitte à sacrifier une partie de la population pauvre.

4 ■ *Ten Year Tax Abatement*

Pour enclencher le processus de réinvestissement dans la rénovation urbaine, les autorités municipales étendent en 1997 un mécanisme d'abattement fiscal dont bénéficient tous les investissements résidentiels et commerciaux. Concrètement, ce mécanisme exonère de taxe foncière les plus-values découlant de ces investissements. Il permet à la Mairie d'engager la rénovation du centre-ville sans investissement direct.

Cette politique reprenait sur une plus large échelle certains mécanismes déjà à l'œuvre. L'État de Pennsylvanie avait dessiné au cours des années précédentes de nouvelles zones où les investissements bénéficiaient déjà d'avantages fiscaux (*tax increment financing*) : les *Keystone Opportunity Zones*. En 1990, la création du *Center City District* visait à conjurer le déclin du centre-ville, en insistant sur la restauration de la propreté et de la sécurité. Des acteurs privés s'impliquèrent dans les opérations, comme la Mellon Bank, Comcast (dont le siège est situé au cœur du CBD de Philadelphie) et l'université Thomas Jefferson.

Après le mandat de Rendell, le nouveau maire John Street engage le *Neighborhood Transformation Initiative*. L'objectif est de redévelopper les zones en transition autour du centre-ville (Lower North). Les opérations sont plus délicates à monter que pour le CBD. Le TRF (The Reinvestment Fund, « Développement économique, développement social » dans le chapitre sur le bilan controversé de l'action publique) cartographie les avantages des différents territoires pour orienter au mieux les investissements. La participation civique des habitants est recherchée. Des campagnes visibles sont menées pour changer l'image des quartiers (enlèvement des carcasses de voitures abandonnées).

L'engagement des universités a été décisif (Judith Rodin, présidente de l'université de Pennsylvanie, aujourd'hui présidente de la fondation Rockefeller) : programme pour encourager l'accès à la propriété de leurs employés à proximité de l'université, privilégier les contractants locaux, ouverture de nouvelles écoles (Penn Alexander School).

Les autorités municipales se sont également attelées à l'amélioration de la gouvernance générale de la ville : meilleure coordination des agences (en charge du développement économique et du logement), réduction de l'insécurité, lutte contre l'échec scolaire. L'objectif était également de favoriser une nouvelle offre commerciale de luxe dans le centre-ville pour enrayer le déficit d'attractivité enregistré à la suite des opérations de rénovation du *Urban Renewal* (Rittenhouse Square District).

5 ■ Bilan contrasté

L'impact de cette politique est visible dans le paysage urbain aujourd'hui : nouveaux condominiums de luxe à proximité du centre-ville et des anciennes zones déprimées, *gentrification*, ouverture de commerces sur les grandes artères du centre-ville (Chestnut, Walnut, Locust...). Le développement du marché immobilier résidentiel comme le regain d'attractivité du marché professionnel du CBD a également accentué le contraste et les inégalités de revenus sur le territoire.

Des populations de différentes origines cohabitent, sans se mêler. Dans les quartiers où elle est intervenue, la rénovation urbaine à Philadelphie est incontestablement un succès sur le plan économique, mais les retombées positives espérées en termes de capital humain pour les populations résidentes pauvres ne se sont pas vraiment concrétisées. Dans cette perspective, cette

politique de rénovation urbaine dépendante de capitaux privés et des avantages fiscaux qui leur sont associés a pu être contestée de deux points de vue :

- Elle bénéficie d'abord aux territoires présentant le potentiel de développement le plus élevé ; elle n'est pas de nature à enclencher un processus de redéveloppement des zones les plus sinistrées, à court ou moyen terme ;
- Elle est source d'inégalités entre des populations résidentes de longue date (qui peuvent cependant bénéficier de la plus-value de leurs biens lorsqu'ils en sont propriétaires) et les nouveaux arrivants, souvent bien plus riches et moins lourdement taxés.

Dans les zones en transition, l'ampleur des friches industrielles et des habitations abandonnées s'est encore accrue avec la récession de 2009 et la crise des *foreclosures*. Sur de larges portions du territoire urbain, il n'y a plus de marché. Les responsables du développement local reconnaissent que l'on y a vraisemblablement atteint un point de non-retour.



Postface

Quelques leçons et observations pour la France

Quels enseignements tirer, en France, de cette plongée dans le « mécano » administratif concret de la « politique de la ville » américaine ?

Il faut, d'emblée, souligner que l'expression même de « politique de la ville » est typiquement française. Rappelons que celle-ci, malgré son nom, ne concerne ni toutes les villes (toutes les communes ne sont pas intéressées), ni toute la ville (car elle cible une géographie prioritaire de quartiers sensibles). Aux États-Unis, si zonage (*zoning*) il y a, la partition territoriale n'atteint en rien le degré français de précision des ZUS, ZRU et autres ZFU. Surtout, la « politique de la ville » – au sens du titre de ce document – est, d'abord, la politique des villes. Certes, les États et l'administration fédérale sont là. Impulsion, fonds, évaluations ne relèvent pas uniquement, loin de là, de la seule collectivité territoriale. Mais les exemples monographiques en témoignent amplement : ce sont des politiques des villes américaines que nous entretient Cyril Cosme, après, d'une part, décorticage des procédures et des rouages et, d'autre part, lecture et rencontre de nombre de protagonistes et d'experts.

La « politique de la ville » dont il est question outre-Atlantique ne relève pas seulement de quartiers particuliers en difficulté, mais des villes dans leur ensemble qui, dans les années 1970, ont failli faire globalement défaut (comme l'on dit aujourd'hui) après avoir connu, depuis les années 1950, des mécanismes et dynamiques d'involution.

Avec peut-être un certain tropisme français, Cyril Cosme part et parle surtout des politiques publiques. Dans son texte, le développement communautaire, qu'il traite avec précision, n'est pas autant « cuisiné » (au sens culinaire) que les normes, les projets, les financements. On dispose, en tout cas, avec son

ouvrage, d'un double panorama, d'une part pour ce qui a trait à l'histoire urbaine américaine et, d'autre part, pour ce qui relève de la myriade de programmes mis en œuvre depuis des décennies pour remédier à la « crise » des villes aux États-Unis.

Quelques observations générales utiles pour le cas français nous semblent pouvoir être extraites de ce travail et s'articulent autour de six interrogations.

Des problèmes et politiques comparables ? Il a longtemps été dit, de ce côté de l'Atlantique, que la comparaison avait peu de raison, et que la comparabilité était même très incertaine. Des articles qui ont fait date ont permis, dans les années 1990, de souligner des différences majeures entre « ghettos » noirs américains et quartiers « sensibles » français¹. De taille incomparable, avec des niveaux incommensurables de pauvreté et de criminalité, marqués par la diversité ethnique en France et par la concentration monoraciale aux États-Unis, ciblés par d'importantes politiques publiques en France mais oubliés de l'action publique américaine, ces espaces n'auraient rien de commun. Relevons aussi que la crise des villes américaines remonte à l'après-guerre, voire à la Grande Dépression des années 1930, quand la crise française date des années 1970 et 1980 pour les premières émeutes et premières réponses politiques d'envergure. Avec tant de différences, s'intéresser au ghetto américain tout comme aux politiques qui portent sur lui serait de très faible portée pour le cas français. Une décennie après les réserves émises sur l'intérêt de la comparaison, c'est l'enthousiasme qui prévaut. La politique de la ville à l'américaine, principalement parce qu'elle accorderait davantage d'importance aux gens, est mise en avant dans le contexte français². Sans célébration, mais avec reconnaissance de certaines réussites de l'expérience américaine, il apparaît tout d'abord que l'intervention publique – si elle n'a jamais été aussi dense qu'en France – n'a jamais été marginale. Surtout, des résultats sont là. Alors que pauvreté et ségrégation raciale ont baissé dans les quartiers américains en difficulté (au moins de la fin des années 1990 jusqu'à la crise de la fin des années 2000), c'est une tendance inverse qui peut s'observer en France. Sur le registre de l'action publique, certaines similarités sont frappantes. Les noms et dates de naissance les distinguent, mais on peut trouver bien des ressemblances entre *Empowerment Zones* et zones franches urbaines, entre *clusters* et pôles de compétitivité. Ce dernier sujet, soit dit en passant, procède de préoccupations

[1] Les guillemets sont de circonstance diplomatique. Sur les limites, mais aussi l'intérêt de la comparaison, voir Wacquant [1992].

[2] Voir, principalement, Donzelot [2003].

plus générales d'aménagement du territoire (dont, organiquement, la politique de la ville est, pour sa géographie prioritaire, une partie). Autre ressemblance : la logique d'appel à projets qui, dans les cas américain et français, organise les financements¹. La comparaison de la « ceinture noire » américaine et de la « ceinture rouge » française restera toujours discutable. Elle a néanmoins sa pertinence. On peut la résumer aujourd'hui d'une phrase, qui invite à regarder sérieusement ce qui se passe : la ségrégation s'atténue aux États-Unis alors qu'elle s'accroît en France. Incontestablement les quartiers américains sont engagés dans une dynamique de « déghettoïsation » et, moins unicolores, ressemblent désormais plus à des patchworks. La comparaison terme à terme n'a probablement pas de pertinence, mais l'évaluation des grands axes stratégiques est certainement capitale. De surcroît, évaluation et comparaison ne sont pas forcément synonymes d'importation.

« Centre » ou « banlieue » ? Les problèmes urbains sont typiquement présentés, en France, comme relevant de la banlieue, de la périphérie des villes, ce alors que nombre de zones urbaines sensibles se trouvent au cœur des villes, et que ces espaces centraux concentrent en leur sein encore bien des difficultés². Aux États-Unis, la perspective est exactement inverse. Ce sont les centres-villes qui sont décrits, vus et vécus comme concentrant les manifestations de l'exclusion sociale. Et les banlieues comme permettant aux classes moyennes et favorisées de fuir les centres dégradés. Mais la géographie et la démographie sont des matières mouvantes. Des mouvements de « *gentrification* » (on ne traduit pas par « embourgeoisement », l'expression étant probablement trop désuète) affectent des centres-villes, tout comme des phénomènes de paupérisation touchent maintenant des banlieues³. Il n'empêche, les représentations sont tenaces. En France, la politique de la ville est encore souvent décrite et présentée comme une politique des banlieues (en témoigne le récent « Plan Espoir Banlieue »). Aux États-Unis, pauvreté et émeutes sont d'abord imaginées dans des centres « chocolat » entourés de périphéries « vanille ». Ces représentations demeurent mais ne correspondent plus à une réalité américaine où les frontières entre villes-centres et banlieues sont brouillées, et où, surtout, les périphéries se sont diversifiées et étalées.

[1] En France, il y a là, avec la rénovation urbaine, un retour de l'État dans la politique de la ville et, plus largement, affirmation d'une forme de « gouvernement à distance ». Voir Epstein (2012).

[2] Voir Dumont (2011), qui pondère Guilly (2010). Les deux analyses sont à connaître à la fois pour saisir les évolutions françaises, et pour les rapporter aux évolutions américaines.

[3] Pour le suivi quotidien des évolutions urbaines américaines, voir l'excellent site www.newgeography.com qui porte sur le monde entier, mais qui consacre une partie essentielle de ses papiers au cas des États-Unis.

Rénovation urbaine ? Les expressions *Urban Renewal* et rénovation urbaine ponctuent toute approche des questions urbaines. Cyril Cosme emploie des variations pour la traduction « revitalisation urbaine », « rénovation urbaine », « réaménagement urbain », « renouvellement urbain » et précise que, au sens strict, il s'agit d'un ensemble de programmes dont les racines vont jusqu'aux années 1930. L'expression « *Urban Renewal* » a laissé un souvenir calamiteux¹, car associé, entre autres, à l'éviction brutale des Noirs des centres-villes. Décrite un temps sous les sobriquets de « *Negro Removal* » ou de « bulldozer fédéral », elle rassemble maintenant une panoplie d'instruments et de financements. Son incarnation contemporaine est le programme HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*), dont l'orientation, au fond, est la même qu'en France : en finir avec les grands ensembles d'habitat social². Doté, jusqu'en 2007, de six milliards de dollars fédéraux, et ciblé sur la fraction la plus dégradée du parc social, ce programme est proportionnellement plus ambitieux que le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en France au début des années 2000 (car il visait 150 000 démolitions pour 1,4 million de logements sociaux). Au-delà des programmes précis, les logiques, dans les deux cas, ont des points communs. Elles cherchent à déconcentrer les minorités pauvres. À cet effet, plusieurs voies sont possibles : la dispersion (consistant à encourager, par exemple avec des chèques – *vouchers* –, les habitants des ghettos à partir) ; la stabilisation par développement communautaire des quartiers (avec une visée d'enrichissement, sans départ, des habitants) ; la *gentrification* (en cherchant à attirer des moins pauvres). Un point de débat fondamental tient aux populations visées. Aux États-Unis, le personnel politique semble moins obsédé par la composition ethnique des sites concernés, mais il la connaît. En France, le sujet est miné, et est donc approché par des voies dérivées, sachant que la thématique et la polémique des statistiques ethniques demeurent plus que sensibles.

« *People* » ou « *place* » ? En matière de politique de la ville, une opposition, d'ailleurs en partie importée des États-Unis, est devenue classique. Faut-il cibler des territoires ou des habitants, des quartiers ou des populations ? Au cours des années 1950 et 1960, l'option américaine était plutôt de chercher à remédier à la crise des villes avec des stratégies nationales favorables aux territoires. Les politiques devaient cibler les espaces pour y organiser des aménagements et y

[1] Voir le livre célébrissime de Jacobs [1961].

[2] Pour une analyse approfondie de la « rénovation urbaine » aux États-Unis et en France, voir Kirszbaum (2008), qui s'intéresse précisément à HOPE VI et qui notait qu'un des critiques à l'égard de ce programme estimait que l'acronyme pourrait plutôt désigner « *House Our Poor Elsewhere* ».

implanter des équipements. La mécanique n'a pas été bénéfique aux grandes villes. Une idée opposée aux options du passé a été de plaider pour des stratégies locales favorables aux personnes et aux entreprises. Le fondement sous-jacent est que les questions urbaines sont mieux traitées à partir des demandes de marché que des préférences des planificateurs. Concrètement, il faudrait limiter les politiques nationales de zonage et d'investissement (pour construire ou réhabiliter) et investir, par des chèques versés aux personnes, dans l'éducation¹. Pour la France, il s'ensuit un traitement tiraillé entre le spatial et le social pour une politique de la ville qui ne sait plus s'il faut cibler les habitants ou l'habitat. On assiste à une action publique qui hésite entre les logiques « *people* » et « *place* »². Concrètement, aux États-Unis, il ressort des observations de Cyril Cosme une hybridation et une combinaison des logiques dites *place* et *people*. Les programmes contemporains, nourris des visions du *New Urbanism* (faibles densités, nostalgie des solidarités et des organisations vicinales), visent conjointement mobilité (volontaire) des habitants et rénovation de leur habitat. De fait, il n'y a pas opposition radicale entre des politiques « *place-based* » ou « *people-based* ». En revanche, il y a un vif intérêt américain pour les politiques « *evidence-based* », c'est-à-dire des expérimentations rigoureusement évaluées (par exemple en matière scolaire). Et c'est sur ce volet qu'il y a peut-être désormais le plus à apprendre.

Quelle perspective pour les États-Unis ? Au terme de cette discussion à partir de l'impressionnant travail de Cyril Cosme, insistons sur un point qu'il évoque : l'avenir de l'Amérique urbaine. Les États-Unis se distinguent de la vieille Europe, et, pour tout dire, de l'ensemble du monde développé, par leur croissance démographique. D'ici quarante ans, ils pourraient compter 100 millions d'habitants de plus. De 300 millions (chiffre établi par le Census Bureau le 17 octobre 2006 à 7 heures 46), la population américaine passerait avant 2050 la barre des 400 millions. En un demi-siècle, le visage américain va singulièrement se modifier, entraîné par la croissance démographique des minorités ethniques. Selon les termes du prospectiviste Joel Kotkin, enseignant spécialisé dans les « futurs urbains », les États-Unis ne seront plus un « pays blanc », mais un « impressionnant amalgame » de groupes raciaux et religieux³. Alors que la « diversité » ne semblait historiquement concerner que les grandes villes de migrants, New York au premier rang, elle sera le trait distinctif de toutes les villes américaines. Les habitants,

[1] Sur ces principes et ces réalisations, voir, en sus du texte de Cyril Cosme, le livre dirigé par Inman [2009].

[2] L'opposition a été mise à l'honneur au début des années 2000, voir Donzelot et alii [2003].

[3] Voir Kotkin J. [2010], *The Next Hundred Million: America in 2050*, The Penguin Press.

selon notre prospectiviste urbain, y inventeront la société « post-ethnique ». C'est principalement dans les banlieues des villes contemporaines que s'implanteront les nouveaux Américains, où ils sauront innover, notamment par le télétravail qui les libérera des centres-villes. La contraction des temps et la dilatation des distances, rendues possibles par des transports plus rapides, autoriseront une armature urbaine efficace, procurant le bien-être recherché par les habitants actuels et par les futurs arrivants. Le rêve américain actualisé s'incarnera dans ces banlieues, aujourd'hui très décriées pour leur bilan écologique. Contre le déclinisme et le fatalisme ambiants, Kotkin estime, souvent avec des arguments très plausibles, que la formidable demande de logements et de changements conduira à la mise en œuvre de nouvelles technologies environnementales et à de nouvelles modalités de travail autorisant, en quelque sorte, une Amérique meilleure. Si certaines expertises de haute tenue insistent sur les difficultés demeurant dans les ghettos (difficultés qui se sont certainement aggravées avec la crise¹), il est original et en même temps motivant de suivre cette vision optimiste.

Tolérance en général ou tolérance zéro ? Les critères d'attractivité ou de bon fonctionnement d'une ville sont nombreux. Père du concept de « classe créative », Richard Florida fait partie des penseurs internationaux en vue. Il caractérise la classe mais aussi la ville « créative » par une règle de trois T : technologie (des idées, des universités), talent (des gens compétents, innovants), tolérance (des positions ouvertes à l'immigration, aux différences)². L'attractivité des villes, la croissance, l'innovation et la prospérité, passerait principalement par la présence de la « classe créative » et, partant, par la capacité à attirer des talents de haut niveau. D'autres experts estiment que cette idée de tolérance est bien sympathique, mais que ce qui prime, c'est la sécurité. Ils mettent en avant les politiques et stratégies de « tolérance zéro » comme explication aux améliorations urbaines et comme nécessité pour toute ville qui veut demeurer ou redevenir attractive³. Les analyses à ce sujet ne sont naturellement pas univoques. Reste que l'amélioration des conditions de sécurité – que la science sociale n'explique d'ailleurs pas totalement – dans les villes américaines est l'une de leur grande réussite de ces dernières décennies. Le préalable sécuritaire, que repère Cyril Cosme, est, de toutes les manières, crucial.

[1] Sur les situations et évolutions des ghettos américains, voir les travaux des sociologues Wilson [2006] et Venkatesh [2006].

[2] Florida [2008].

[3] Voir à ce sujet, et à bien d'autres, Glaeser [2011].

Pour finir, soulignons une différence de premier ordre, à partir d'une formule : aux États-Unis, les **villes dépendent des politiques qu'elles mènent**, en France, **elles dépendent d'une politique décidée ailleurs**. On pourrait résumer de la sorte la substance des observations et analyses de Cyril Cosme. Dans ce « monde à part » des villes aux États-Unis, le pragmatisme anglo-saxon est de mise. Ne dépendant pas d'une politique d'État (pour les dotations, l'animation ou la péréquation), ce sont les villes qui font leur politique. Et elles le font avec, comme principaux opérateurs, non pas des associations ou entreprises subventionnées, mais un recours au marché et aux communautés locales. Aucun modèle général ne saurait cependant être érigé, sinon peut-être à travers une idée que Cyril Cosme résume ainsi : « investir dans les atouts plutôt que compenser les handicaps ». L'essentiel, en tout état de cause, est d'accompagner le passage d'une ville industrielle à une ville de services, ce qu'ont réussi New York et Chicago, mais ce que n'ont pas pu mener à bien Buffalo ou Detroit (entre autres). Et pour avoir une bonne mesure d'une des réussites iconiques (la transformation de New York), il faut retenir cette phrase du rapport : « Harlem est passé en trente ans du symbole du déclin inexorable des villes américaines, en proie aux gangs, à l'insécurité et à la misère, à celui du renouveau urbain. »

Julien Damon

Professeur associé à Sciences-Po (Master Urbanisme)
Conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique

Annexe 1

Quelques chiffres sur l'investissement fédéral dans le logement et la revitalisation urbaine

Les incitations fiscales sont devenues des instruments essentiels de la politique du logement et du développement communautaire.

Le poids prépondérant des dépenses fiscales consacrées à l'accès à la propriété (en milliards \$)

Programmes	Dépenses prévisionnelles sur 2009-2013	Dépenses annuelles moyennes
Dépenses fiscales en faveur du logement locatif		
<i>Low Income Housing Tax Credit (LIHTC)</i>	32,4	8,1
Déduction de pertes passées sur le revenu imposable (<i>passive loss exceptions</i>)	47,9	11,8
Exemption fiscale sur les intérêts d'obligations (<i>rental housing bonds</i>)	4,8	1,2
Total	85,1	21,3
Dépenses en faveur de l'accès à la propriété		
Déduction des intérêts d'emprunt (<i>mortgage interest</i>)	576,7	144,2
Exemption des plus-values	191,8	48,0
Déductions au titre des impôts fonciers	131,7	32,9
Exemption fiscale sur les intérêts d'obligations (<i>homeowner bonds</i>)	5,2	1,3
Divers	0,4	0,1
Total	905,8	226,5

Journal of Tax Credit Housing, Novogradac & Company, 2009, d'après les données OMB

Le budget du ministère du Logement et de l'Urbanisme (en millions \$)

	2011	2012 (crédits votés)
Budget total	36 700	37 400
Programmes		
<i>Community Development Fund</i>	3 500	2 948
<i>Housing Choice Voucher</i>	18 379	18 914
<i>Project-Based Voucher</i>	9 265	9 340
<i>Public Housing Operating Funds</i>	4 617	3 962
<i>Public Housing Capital Fund</i>	2 040	1 875
<i>HOME Investment Partnership Program</i>	1 607	1 000
<i>Homeless Assistance Grants</i>	1 901	1 901
<i>HOPE VI / Choice Neighborhoods</i>	165	120

Données HUD, 2012

Les dépenses fiscales au titre de la revitalisation urbaine : le *New Markets Tax Credit* et le *Low Income Housing Tax Credit*, depuis 2005 (en millions \$)

Programmes	2006	2007	2008	2009	2010	
<i>New Markets Tax Credit</i>	Au bénéfice des entreprises	150	210	220	200	170
	Au bénéfice des particuliers	460	620	650	590	500
<i>Low Income Housing Tax Credit</i>	Au bénéfice des entreprises	4 290	4 470	4 680	4 920	5 170
	Au bénéfice des particuliers	1 150	1 200	1 250	1 320	1 280

Données OMB, 2011

L'effet de levier HOPE VI jusqu'en 2007 (en millions \$)

Fonds HOPE VI	5 553
Autres fonds fédéraux	2 980
Total fonds fédéraux	8 533
Fonds privés (y compris ceux levés par le LIHTC)	7 810

From Despair to Hope, HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities, Brookings, 2009, données HUD

Annexe 2

Personnalités rencontrées

Ana Marie Argilagos, Deputy Assistant Secretary, *Office of Policy Development and Research, International and Philanthropic Innovations, HUD*, Washington DC,
Stewart Sarkozy-Banoczy, Director, Philanthropic Research and Initiatives

Luke Tate, Senior Adviser for Urban policy, *HUD*, Washington DC

Alven H. Lam, Director, International Research *HUD*, **Mark D. Shroder**, Associate Deputy Assistant Secretary for Policy Development, *HUD*, Washington DC

Bruce Katz, Vice President & Director Metropolitan Policy Program, *Brookings Institution*, Washington DC

Allan Mallach, Senior Fellow, *Center for Community Progress*, Washington DC

Lavea Brachman, Executive Director, Senior Fellow, *Brookings Institution*, Washington DC

Margery Austin Turner, Vice President Research, **Susan J. Popkins**, **Nancy G. Lavigne**, *The Urban Institute*, Washington DC

Philip Tegeler, Executive Director, *Poverty and Race Research Action Council*

Michael Wiseman, Professeur, *Université George-Washington*, Washington DC

Elinor Bacon, President, *E. R. Bacon Development*, Washington DC

Janice F. Burgess, Deputy Director, *District of Columbia Housing Authority*, Washington DC

Duane Gauthier, President Chief Executive Officer, *Arch Development Corporation*, Washington DC

Renée Lewis Glover, President & Chief Executive Officer, *Atlanta Housing Authority*, Atlanta

Richard A. White, chercheur, *Georgia Tech Atlanta*, Atlanta

Richard Baron, President, *McCormack Baron Salazar*, Saint Louis

POLITIQUE DE LA VILLE - L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Jadine Chou, Director asset management, **Mary Howard**, VP resident services, **Andrew C. Teitelman**, VP resident services, **Kellie O'Connel Miller**, VP Research and Communication, *Chicago Housing Authority*, Chicago

Matthew Stagner, **Robert J. Chaskin**, **Malcolm Bush**, *Chapin Hall, Université de Chicago*, Chicago

Jim Riccio, Chercheur, *MDRC*, New York

Veronica Whyte, Executive Director, *New York City Center For Economic Opportunity*, New York

Edwin Lopez, Directeur du *Jefferson Houses Jobs-Plus*, New York

Michael P Kelly, General Manager, *New York Housing Authority*, New York

Hope Knight, Chief Operating Officer, **Charles V. Walker**, Director of Communication, Upper Manhattan Empowerment Zone, New York

G. Rasuli Lewis, Program Director, Practioners Institute, Harlem Children's Zone, New York

Sudhir Venkatesh, Professeur, *Université Columbia*, New York

Lawrence Vale, **Xavier de Souza Briggs**, MIT (Massachusetts Institute of Technology), Boston

Michael Stone, **Elaine Werby**, Center for Social Policy, Université de Massachusetts Boston

Charles Rutheiser, *Fondation Annie E. Casey*, Baltimore

Don Chen, *Fondation Ford*, New York, **Benjamin de la Pena**, *Fondation Rockefeller*, New York, **Aleina Harkneis**, *Fondation Macarthur*, Chicago

Sean Closkey, Executive Vice President, The Reinvestment Fund (TRF)

Bibliographie

Blumstein A. et Wallman J. (2006), *The Crime Drop in America*.

Brookings Institution (2010), *State of Metropolitan American, on the front lines of Demographic Transformation*, Metropolitan Policy Program, Washington.

Calavita N. et Mallach A. (2010), *Inclusionary Housing in International Perspectiv*, Lincoln Institute of Land Policy.

Cisneros H.G. (2009), *From Despair to Hope, Hope VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, Brookings Institution Press.

Donzelot J., Mével C. et Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France, Seuil*.

Dumont G.-F. (2011), *Géographie urbaine de l'exclusion. Dans les grandes métropoles régionales françaises*, Paris, L'Harmattan.

Epstein R. (2012), *Le Gouvernement à distance*, Paris, PUF (à paraître).

Erickson D.J (2009), *The Housing Policy Revolution, Networks and Neighborhoods*, The Urban Institute Press.

Florida R. (2008), *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, New York, Basic Books.

Glaeser E. (2011), *Triumph of the city. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York, Penguin Press (ouvrage traduit chez Flammarion).

Guilluy C. (2010), *Fractures françaises*, Paris, François Bourin.

Hochschild J. et Scovronick N. (2003), *The American Dream and the Public Schools*, Oxford University Press.

Hyra D.S. (2008), *The New Urban Renewal, the Economic Transformation of Harlem and Bronzeville*.

Inman R.P. (dir.) (2009), *Making Cities Work. Prospects and Policies for Urban America*, Princeton, Princeton University Press.

Jacobs J. (1993), *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House (1^{re} éd. 1961).

Kirszbaum T. (2008), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat ».

Kotkin J. (2010), *The Next Hundred Million: America in 2050*, New York, The Penguin Press.

Kromer J. (2010.), *Fixing Broken Cities, the implementation of Urban Development strategies*, Routledge.

McGahey R.M. et Vey J.S. (2008), *Retooling for Growth, Building a 21st Century Economy in America's Cities Older Industrial Areas*, Brookings.

Ravitch D. (2010), *The Death and Life of the Great American School System*, Basic Books.

Souza Briggs X. de (dir.) (2005), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

Souza Briggs X. de, Popkin S. J. et Goering J. (2010), *Moving to Opportunity, The Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*, Oxford University Press.

Teaford J.C. (1990), *The Rough Road to renaissance, Urban revitalization in America 1940-1985*.

Venkatesh S.A. (2002), *American Project, the Rise and Fall of a Modern Ghetto*, Harvard University Press.

Venkatesh S.A. (2006), *Off the Books. The Underground Economy of the Urban Poor*, Cambridge, Harvard University Press.

Wacquant L. (1992), « Banlieues françaises et ghetto noir américain : de l'amalgame à la comparaison », *French Politics & Society*, vol. 10, n° 4, p. 81-97.

Wilson W.J. et Taub R.P. (2006), *There Goes the Neighborhood. Racial, Ethnic, and Class Tensions in Four Chicago Neighborhoods and Their Meaning for America*, New York, Alfred A. Knopf.



L'étude
Politique de la ville. L'expérience américaine
est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétariat de rédaction :
Valérie Senné

Création : Christine Mahoudiaux

Crédits photos :

Couverture : iStockphoto

Page 3 : Thierry Marro
(Centre d'analyse stratégique)

Réalisation : COM&O

Impression :

Imprimé en France

DF : 5ET 31480

ISBN : 978-2-11-009136-9

©Direction de l'information légale
et administrative - Paris 2012

Diffusion :

Direction de l'information légale
et administrative

La documentation Française

Contact presse :

Jean-Michel Roullé,

responsable de la Communication

01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »



18, rue de Martignac
75700 Paris Cedex 07
Tél. 01 42 75 60 00

www.strategie.gouv.fr

L'expérience américaine en matière de revitalisation urbaine est à la fois riche et ancienne. Logement, développement économique, école, sécurité, emploi, mixité sociale, tous ces domaines – qui relèvent en France de la politique de la ville – ont suscité d'abondants travaux auxquels manquait jusqu'à présent une mise en perspective au prisme des politiques publiques, qui fait l'objet de la présente étude. Son auteur, Cyril Cosme, y passe en revue les divers programmes fédéraux ou locaux qui, au cours des vingt dernières années, ont contribué au renouveau des villes-centres : Hope VI, No Child Left Behind, Choice Neighborhoods. Cinq monographies (Saint Louis, Atlanta, New York, Chicago, Philadelphie) permettent d'illustrer de façon concrète les tendances mises en lumière dans l'ouvrage, et d'identifier les pistes d'intérêt commun pour les États-Unis et la France, susceptibles de faire l'objet d'échanges plus approfondis entre les deux pays.

Cette étude est le fruit d'un partenariat entre le Centre d'analyse stratégique et l'ambassade de France à Washington.

Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La **documentation** Française

Tél. : 01 40 15 70 00

www.ladocumentationfrancaise.fr



9 782110 091369

Imprimé en France

Df : 5ET 31480

ISBN : 978-2-11-009136-9

Prix : 10,00 euros