



HAL
open science

La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis et la France entre classe et “ race ”

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis et la France entre classe et “ race ”. *Métropoles*, 2013, 13, <http://metropoles.revues.org/4769>. halshs-01098356

HAL Id: halshs-01098356

<https://shs.hal.science/halshs-01098356>

Submitted on 24 Dec 2014

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

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



Métropoles

13 (2013)

« Peupler la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore... »

Thomas Kirszbaum

La rénovation urbaine comme politique de peuplement

Les États-Unis et la France entre classe et « race »

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Thomas Kirszbaum, « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles* [En ligne], 13 | 2013, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 19 décembre 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4769>

Éditeur : Philippe Genestier
<http://metropoles.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://metropoles.revues.org/4769>
Document généré automatiquement le 19 décembre 2013.
© Tous droits réservés

Thomas Kirszbaum

La rénovation urbaine comme politique de peuplement

Les États-Unis et la France entre classe et « race »

- 1 La rénovation urbaine est une politique de peuplement au sens où elle mobilise les leviers du logement et de l'aménagement urbain pour redistribuer des populations dans l'espace. Son succès croissant, depuis une quinzaine d'années, en fait l'instrument privilégié de stratégies publiques visant la reconversion de quartiers d'habitat social jugés obsolètes d'un point de vue physique comme économique. La rénovation urbaine ne rompt pas seulement avec l'urbanisme massif et uniforme de l'après-guerre, elle peut être comprise comme un effort d'adaptation des quartiers d'habitat social aux exigences de compétitivité et de flexibilité du capitalisme contemporain : l'image de ces quartiers doit être rehaussée pour faciliter leur inscription dans le jeu des marchés résidentiels, pour y attirer des investisseurs privés en même temps que de nouveaux groupes sociaux auxquels une offre résidentielle est dédiée (Brenner, 2004). Ce faisant, la rénovation urbaine participe d'une redéfinition des frontières entre interventions publiques et privées, entre logement social et accession à la propriété, dans le contexte de réformes du logement social fondées sur la responsabilisation locale et individuelle, en lieu et place de régulations centralisées et tournées vers la redistribution (Desjardins, 2008).
- 2 Cet article n'a pas vocation à discuter l'hypothèse d'une néolibéralisation des politiques spatiales dont la rénovation urbaine serait la figure avancée. Formulée dans le contexte des grandes villes américaines (Hackworth, 2003 ; Newman et Ashton, 2004 ; Jones et Popke, 2010), cette hypothèse doit être relativisée pour tenir compte des freins et compromis – nationaux ou locaux – avec les modes de régulation du logement social hérités du passé (sur le cas français, voir Morel Journel et Sala Pala, 2011 ; Epstein, 2013). Nous voudrions insister sur une autre dimension de la rénovation urbaine, là aussi en rupture avec les politiques antérieures du logement social : la volonté de corriger voire d'effacer les effets ségrégatifs à long terme des politiques du passé – et plus spécifiquement de leurs conséquences en termes de concentration spatiale des minorités ethno-raciales, largement surreprésentées dans les quartiers ciblés par la rénovation urbaine.
- 3 Derrière le mot d'ordre désormais transnational de « mixité », la rénovation urbaine peut s'analyser en effet comme un instrument de réaffectation spatiale des minorités. Mais les intentions poursuivies par ses promoteurs sont marquées du sceau de l'ambivalence, selon que cette politique vise la simple dissolution des concentrations, perçues comme des handicaps pour l'image et la revalorisation des quartiers, ou qu'elle cherche à élargir les opportunités résidentielles de ces populations discriminées sur les marchés résidentiels. Ce sont ces deux facettes de la rénovation urbaine que l'on se propose d'examiner dans le contexte des États-Unis et de la France. Alors que tout semble opposer les deux pays sur le plan des philosophies de l'intégration des minorités, les ressemblances sont nombreuses entre le programme de rénovation urbaine étasunien HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*) et le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) français. Lancées à dix ans d'intervalle, en 1992 et 2003, ces politiques ont bénéficié d'investissements considérables de l'État central¹ ; dans le cas étasunien, ce volontarisme est d'autant plus remarquable que la catégorie de logements sociaux concernée par HOPE VI – le *public housing* – était restée chroniquement sous-financée durant des décennies.
- 4 La similitude la plus manifeste entre les deux programmes est la priorité accordée à la démolition de logements sociaux, une option qui n'était envisagée jusque-là qu'avec beaucoup de réticences en France comme aux États-Unis. Parvenu à son terme, le PNRU aura démoli 145 000 logements sociaux (pour un objectif initial de 200 000, porté à 250 000 en 2005) contre 117 000 logements pour HOPE VI (mais plus du double en intégrant les démolitions financées en dehors de ce programme). En lieu et place des logements démolis, la production

d'une nouvelle offre résidentielle privée et aidée, destinée à des clientèles élargies, constitue le principal levier de transformation du peuplement. Cette diversification menée à l'échelle des quartiers s'accompagne de la reconstitution d'une partie de l'offre détruite dans d'autres quartiers. Cependant, à l'inverse du PNRU, la règle du « 1 pour 1 »² a été abolie pour le programme HOPE VI (avant d'être rétablie par l'administration Obama dans le programme *Choice Neighborhoods* qui lui a succédé en 2010) ; outre-Atlantique, le parc privé se voit donc mobilisé pour effectuer une partie des relogements, les ménages recevant à cette fin une allocation logement (*Housing Voucher*).

5 Tout en ciblant des quartiers à forte concentration de minorités, les textes officiels affichent une neutralité ethno-raciale pour qualifier la mixité attendue. Elle est de nature socioéconomique aux États-Unis où, depuis 1996, l'un des objectifs centraux du programme HOPE VI, tel qu'il est énoncé par les textes d'orientation du ministère du Logement et du Développement urbain (*US Department of Housing and Urban Development*, HUD) est de « proposer des logements qui éviteront ou diminueront la concentration de familles très pauvres ». La mixité attendue est « sociale » avec le PNRU qui « vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible »³.

6 Si les intentions poursuivies par les deux programmes sont apparemment de même nature, un examen plus attentif, étayé par des entretiens avec des acteurs nationaux et locaux, révèle des différences marquées, voire contre-intuitives, dans la manière dont se trouvent mobilisées les catégories de classe et de « race » de part et d'autre de l'Atlantique. Qu'ils interviennent à l'échelle fédérale ou locale, les acteurs américains de la rénovation urbaine rejettent unanimement toute stratégie visant à modifier intentionnellement la composition ethno-raciale des quartiers à rénover. La seule action légitime, et encouragée par les lois anti-discrimination, consiste à favoriser l'installation de ménages appartenant aux minorités dans des quartiers non minoritaires ; encore l'identification de ces quartiers (et des ménages eux-mêmes) repose-t-elle de plus en plus sur des critères non raciaux.

7 Dans la politique française, ces variables s'articulent selon une combinaison inverse. Bien qu'elle s'inscrive dans un cadre juridique censé ignorer toute distinction ethnique ou raciale, la rénovation urbaine est justifiée, par ses promoteurs nationaux et nombre de ses acteurs locaux, par les « dangers » que l'ethnicisation de certains quartiers ferait peser sur l'intégration des minorités, sur leur coexistence avec les habitants du groupe majoritaire et sur la cohésion de la société dans son ensemble. Derrière un vocabulaire d'apparence classiste, dessiner un horizon de mixité « sociale » pour les quartiers de minorités correspond dès lors à un objectif de rééquilibrage de leur composition ethno-raciale ; telle était du moins la perspective adoptée par une partie des acteurs, notamment les élus locaux, au démarrage des opérations à la rénovation urbaine. En sens inverse, aucune stratégie n'est identifiable, dans le contexte français, pour faciliter l'accès des minorités aux quartiers d'où elles sont refoulées à cause des barrières discrètes de la discrimination ou du droit des sols.

La notion de minorités ethno-raciales est empruntée au contexte des États-Unis, où le recensement de la population permet l'auto-identification individuelle (et facultative) à un ou plusieurs groupes « raciaux » (Blancs, Noirs, Asiatiques, Amérindiens, Océaniens, autres) et/ou au groupe « ethnique » des Hispaniques. Ce vocabulaire ne va pas de soi en France où les pouvoirs publics récusent la notion de minorité comme celle de « race », leur préférant des classifications renvoyant à l'origine immigrée ou ethnique de certaines populations – ces classifications pouvant être comprises comme des euphémisations du mot « racial » (Sabbagh, 2010). Autant le substantif « race » peut être légitimement écarté s'il suggère une réalité biologique (c'est pourquoi nous employons des guillemets), autant la notion de minorité paraît sociologiquement établie, y compris dans le contexte français où l'expérience des discriminations contribue à la minorisation sociale, politique ou économique de certains groupes. Par convention, nous parlerons de minorités ethno-raciales (sans guillemets puisqu'il s'agit de l'épithète et non du substantif), tant à propos des États-Unis que de la France, tout en gardant à l'esprit la dimension socialement construite et subjective des identités ethniques ou raciales.

Appréhender la composante ethno-raciale des politiques de rénovation urbaine dans les contextes étasunien et français

8 L'analyse porte sur les intentions poursuivies par les acteurs des deux pays en charge de la rénovation urbaine, comprise comme une démarche volontariste de transformation du peuplement des quartiers de minorités. Se placer du point de vue de l'intentionnalité des acteurs

nécessite de distinguer entre les intentions officielles, identifiables dans les textes et débats publics, et les intentions officieuses recueillies au travers d'entretiens. Les entretiens menés avec des acteurs nationaux et locaux mettent au jour ce que les textes et discours publics peuvent laisser dans l'ambiguïté ou dans l'ombre, en même temps que le possible décalage entre une intention nationale et sa traduction locale.

9 Compte tenu de la neutralité ethno- raciale affichée dans les deux politiques étudiées, sur fond d'illégitimité de ce type de catégorisations dans les contextes français et (partiellement) étasunien, saisir la manière dont les concepteurs nationaux et les praticiens locaux les mobilisent éventuellement supposait d'opérer certains détours dans la conduite des entretiens. Ainsi les enquêtes n'ont-elles jamais été présentées d'emblée sous cet angle aux acteurs⁴. C'est une fois la relation de confiance établie, et sous couvert d'anonymat, que les acteurs ont été invités à préciser l'éventuelle composante ethno- raciale de leur stratégie de promotion d'une mixité de peuplement. Nous avons notamment été étonnés de constater que la parole des acteurs français était relativement libre et souvent prolifique sur cette dimension de leur action – ou du moins sur leurs attentes. Interrogés sur le contenu de l'objectif de mixité « sociale » assigné aux projets de rénovation urbaine, c'est souvent de manière spontanée qu'ils ont évoqué sa dimension ethnique (ou culturelle ou religieuse). Soumis au même questionnement, nos interlocuteurs américains ont parfois semblé surpris par cette approche, signe que l'intériorisation du principe de *color-blindness* (indifférence à la couleur de peau) y est beaucoup plus poussée qu'en France – au moins dans l'expression individuelle.

10 Nous exploitons ici des données originales tirées d'un matériau collecté à l'occasion d'enquêtes menées en France et aux États-Unis entre 2006 et 2008, ayant donné lieu à deux rapports de recherche (Kirszbaum, 2007 et 2008a). Le format de cet article ne permettant pas de multiplier les citations, nous avons extrait les plus significatives et renvoyons aux rapports de recherche pour des *verbatim* plus exhaustifs, comme pour une analyse détaillée des stratégies de rénovation urbaine déployées sur les différents terrains d'observation.

11 Un corpus documentaire a été constitué afin de caractériser les intentions affichées dans les politiques nationales. S'agissant du PNRU, nous avons analysé les débats parlementaires en séance publique sur la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « loi Borloo »), ainsi que des discours de responsables politiques nationaux recensés sur le site [www.vie-publique.fr]. Le programme HOPE VI n'ayant quasiment pas été débattu au Congrès, car noyé dans des discussions budgétaires, nous sommes reportés sur un ensemble de textes produits par le ministère fédéral (HUD), notamment les *Notices of Funding Availability* (NOFA) publiées annuellement depuis 1994 pour guider les acteurs locaux dans leur réponse aux appels à projets fédéraux ; nous avons aussi exploité différentes publications officielles valorisant le programme HOPE VI et qui ont été signées par les responsables politiques les plus engagés dans cette politique.

Les entretiens réalisés pour le volet américain de la comparaison ont été menés en août et septembre 2008 à Washington DC et dans quatre villes moyennes bénéficiant de financements HOPE VI, toutes comprises dans l'aire métropolitaine de New York (Jersey City, Yonkers, Stamford et New Haven). Sur un total de 65 entretiens (individuels et collectifs), 8 ont été menés avec des responsables, actuels ou anciens, du programme HOPE VI au sein du HUD ; 21 avec des acteurs des agences locales du logement social (Public Housing Authorities) responsables de sa mise en œuvre dans les quatre sites d'enquête ; 4 avec des acteurs immobiliers privés engagés dans la production de logements neufs ; les 32 autres entretiens ont été menés avec des représentants d'associations, des consultants et universitaires ayant une action et/ou une expertise nationale, ainsi qu'avec des administrations locales (municipalités, HUD) et des associations de locataires.

Au niveau local, nous avons nettement privilégié les entretiens avec les acteurs des Public Housing Authorities, responsables des projets de rénovation urbaine vis-à-vis du HUD. Ces agences sont fortement dépendantes des financements fédéraux, et entretiennent de ce fait des liens plus ou moins distants avec les municipalités. C'est une différence avec la France, où le portage des projets de rénovation urbaine est d'abord politique, puisqu'il incombe aux municipalités, même si ces projets sont conçus et pilotés en liaison avec des bailleurs sociaux souvent multiples sur un même quartier. Municipalités et organismes HLM ont donc été privilégiés pour le volet français de la comparaison, avec des entretiens auprès de 30 élus locaux⁵ et 13 acteurs des HLM. L'enquête a été conduite entre décembre 2006 et mai 2007 dans six communes franciliennes concernées par le PNRU (Argenteuil, Aubervilliers, Bagneux, Clichy-sous-Bois, Créteil, Montfermeil) ; 38 résidents de ces quartiers investis dans des associations ou des amicales de locataires, ainsi que 42 techniciens des collectivités locales et des services de

l'État ont été également interrogés ; enfin, des entretiens ont été effectués en 2006 avec 4 responsables nationaux de la politique de la ville, dont 2 anciens délégués interministériels à la Ville.

1. Racisme institutionnel et seuils de tolérance : le legs de l'histoire

- 12 Les grands ensembles de logements sociaux pris pour cibles des programmes contemporains de rénovation urbaine sont souvent les mêmes qui avaient servi à accueillir une large part des délogés de la rénovation urbaine de l'après-guerre. Changer leur peuplement revient dès lors à corriger les effets ségrégatifs de politiques antérieures. Politiques qui souvent, aux États-Unis comme en France, étaient animées par la volonté d'assigner les minorités ethno-raciales à des espaces spécifiques.
- 13 L'orientation ségrégative des politiques urbaines de l'après-guerre est patente aux États-Unis, où s'applique de façon adéquate le concept de « racisme institutionnel », compris comme l'imprégnation silencieuse dans le fonctionnement des institutions d'objectifs et de représentations qui reproduisent et aggravent les inégalités raciales (Sala Pala, 2010). Si l'objectif affiché par la politique d'*urban renewal*, engagée à partir des années 1950, était d'aider les villes à renforcer leur attractivité et remettre à niveau leur parc de logements, il s'agissait aussi de juguler l'expansion de quartiers où des Noirs affluaient en masse à la faveur de la « seconde grande migration ». Sous prétexte d'éradiquer l'habitat insalubre, des centaines de milliers de familles ont donc été soumises à des déplacements forcés (Sanders, 1980). Comme les victimes étaient massivement afro-américaines, l'*urban renewal* est resté dans les mémoires comme une politique de « *negro removal* », selon l'expression fameuse de James Baldwin popularisée par Malcolm X.
- 14 Les familles noires étaient souvent relogées au cœur même des ghettos où était édifée à la même époque la grande majorité des logements sociaux (le *Housing Act* de 1949 instituant la rénovation urbaine prévoyait d'en construire 810 000 en six ans). Quand le *public housing* était développé dans des quartiers blancs, seuls des Blancs y avaient accès au nom de la « *neighborhood composition rule* », une règle fédérale exigeant que le peuplement du logement social reflète la composition raciale du quartier (Hirsch, 1996). Après l'adoption de la législation sur les droits civiques, en 1964, une certaine déségrégation du logement social a été observée, mais elle n'a pas été générale. En 1992, au moment où le programme HOPE VI était lancé, on comptait toujours 60 % de ces ensembles dont les occupants étaient à plus de 80 % issus du même groupe ethnique ou racial (Coulibaly *et al.*, 1998). À cause du durcissement continu des critères d'entrée dans le *public housing*, jusqu'aux années 1990, la ségrégation ethno-raciale a coïncidé avec une ségrégation de nature économique : 80 % des locataires vivaient sous le seuil officiel de pauvreté au début des années 1990.
- 15 Si le *public housing* ne représente qu'une petite minorité du stock de logements subventionnés aux États-Unis⁶, le modèle « résiduel » du logement social étasunien se distingue nettement du modèle « généraliste » des HLM français, auxquels plus de deux tiers des ménages sont éligibles. Cependant, la part des ménages à bas revenus n'a cessé d'augmenter dans le parc social français, très segmenté par catégories de revenus, par quartiers, mais aussi en fonction du profil ethnique des locataires ; seul le quart de ce parc, essentiellement localisé dans des « Zones urbaines sensibles » (Zus), est d'ailleurs éligible au PNRU.
- 16 Sans méconnaître les spécificités historiques de la ségrégation des Noirs aux États-Unis et le rôle du *public housing* dans leur mise à l'écart spatiale, un parallèle peut être établi avec la ségrégation résidentielle des immigrés organisée à la même époque par les pouvoirs publics français. Donnant crédit, là aussi, à l'hypothèse d'un racisme institutionnel, les opérations de rénovation urbaine, de résorption de l'habitat insalubre ou des bidonvilles engagées à partir de la fin des années 1950 dans les centres anciens ont ciblé préférentiellement les zones de concentration de travailleurs immigrés (Groupe de sociologie urbaine de Nanterre, 1970). Les relogements induits par ces opérations se traduisaient par une orientation systématique des immigrés vers un habitat spécifique (foyers, cités de transit, programmes sociaux de relogement...), aux normes de confort inférieures à celles du logement social ordinaire, et géré par des institutions propres comme la Sonacotral⁷ (Tricart, 1977 ; Viet, 1999).

17 C'est au nom de la prévention des « ghettos » et des conflits de cohabitation avec les « familles françaises » que la Sonacotral a institué à la fin des années 1950 un seuil d'accueil des Algériens, fixé à 15 % maximum de la population des ensembles d'habitat social où s'inséraient ces logements de seconde catégorie ; puis l'idée de seuil s'est rapidement imposée à l'ensemble des acteurs institutionnels (bailleurs, préfetures, ministère) et a concerné l'ensemble des « étrangers » (Blanc-Chaléard, 2012). Cette barrière à l'entrée dans le logement social ordinaire a fini par céder à la faveur du regroupement familial et du mouvement de rotation des populations lié au départ d'une partie des locataires originels. La proportion d'immigrés accueillis dans les HLM s'est accrue significativement depuis lors, mais au prix d'une ségrégation élevée et persistante. Selon l'enquête Trajectoires et origines de l'Ined, 71,6 % des immigrés de 18 à 50 ans résidant en HLM déclarent vivre dans un quartier dont au moins la moitié des habitants sont d'origine immigrée (Pan Ké Shon, Scodellaro, 2011).

18 Si les seuils de tolérance se sont avérés inefficaces pour endiguer l'entrée massive des familles immigrées dans certains segments du parc HLM, l'idée de seuil a perduré, d'abord à travers les « politiques de peuplement » et de « quotas » qui se généralisent localement (Tanter et Toubon, 1999), puis avec la validation législative et réglementaire de ces pratiques au fil de textes adoptés à partir du milieu des années 1980, invitant les acteurs des attributions à respecter « *la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* » (article L.411 du Code de la construction et de l'habitat). Ces textes constituent autant d'encouragements à la « vigilance » dans les pratiques locales d'attribution, au risque que cette commande de l'État soit interprétée dans le sens d'une restriction des choix résidentiels proposés aux minorités. Ainsi les Protocoles d'occupation du patrimoine social (Pops), créés par la loi Besson du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, ont institué des seuils qui étaient plutôt ceux de la tolérance que de l'accueil. Devant fixer des objectifs quantitatifs d'accueil des populations « défavorisées » dans le parc social, les Pops ont été conçus dans bien des territoires non comme des « quotas d'accès » (ou « planchers ») mais comme des « quotas plafonds ». Au point qu'une circulaire ministérielle datée du 30 décembre 1992 est venue rappeler aux acteurs locaux que les objectifs d'accueil ne devaient pas être « *générateurs d'exclusions, comme c'est le cas dès lors que le protocole contient un ou plusieurs objectifs exprimés en termes de seuils maxima d'accueil* ».

19 Les représentations héritées des années 1960 et 1970 ont donc continué d'imprégner une partie des acteurs de l'habitat pour qui, au-delà d'un certain seuil, la présence de ménages immigrés (ou supposés tels) perturbe les « équilibres » et risque d'entraîner le « basculement » d'un quartier en provoquant la fuite ou l'évitement des Blancs ; seul un « dosage » des attributions pourrait prévenir ou freiner ces phénomènes. Établies par de nombreux travaux (Toubon, 1998 ; Simon et Kirszbaum, 2001 ; Tissot, 2005 ; Bourgeois, 2013 ; Sala Pala, 2013), nous avons pu mesurer la prégnance de ces représentations du « déséquilibre » chez une partie des acteurs de la rénovation urbaine, comme ces élus franciliens de différentes familles politiques :

20 « La proportion de Français de souche reste importante, mais la mixité sociale me paraît fragile et il faut donc être attentifs car la présence de grands logements fait que des familles ethniques arrivent. On n'est pas au stade du ghetto, mais il y a un risque de basculement » (PCF, Créteil)

« *Quand un marché se transforme en marché de Bamako, ce n'est plus possible pour celui qui vient du Périgord. Les populations ouvrières qui se sont construit un petit confort dans le logement social ne les supportent plus. Ils ont beaucoup d'enfants, qui sont bruyants. Le type qui a bossé toute sa vie veut être tranquille chez lui. Cela interpelle la gauche* » (PS, Argenteuil)

« Il y a encore 50 % de Blancs dans la ville. Mais c'est un déséquilibre. Pour atteindre l'équilibre, il faut prendre la population française comme référence, c'est-à-dire 85 % d'autochtones. Idem pour les religions » (centre droit, Aubervilliers)

« Il faut veiller à éviter les réactions de rejet à cause de la concentration excessive d'immigrés. (...) Quel est le moment où les familles se comportent par elles-mêmes et le moment où, parce qu'elles sont assez nombreuses, elles se comportent en fonction d'un principe de solidarité réciproque et dérogent aux règles ? C'est la question des seuils qui détermine la bascule de l'individuel au collectif » (apparenté UMP, Montfermeil)

21 La persistance de représentations du « problème » en termes de seuils d'acceptabilité de la présence des immigrés ou supposés tels peut s'expliquer, entre autres choses, par

l'ethnisation seulement partielle des quartiers d'habitat social français. Contrairement au cas étasunien où l'occupation du *public housing* peut être mono- raciale ou mono- ethnique (au moins dans les grandes villes), les quartiers HLM se caractérisent par une diversité d'origines et par le maintien d'habitants appartenant au groupe majoritaire, au moins à l'échelle des Zus (Pan Ké Shon et Scodellaro, 2011). Par choix (parfois militant) ou par nécessité, cette population vieillissante d'origine européenne n'a pas suivi le grand mouvement d'exode des Blancs amorcé dans les années 1970. Ce groupe exprime la nostalgie du quartier tel qu'il était avant ce qui est perçu comme une « invasion » par les « immigrés », par exemple chez ces habitants de quartiers franciliens impliqués dans des associations de quartier :

« Il y avait 30 % de personnes d'origine maghrébine et de rapatriés quand je suis arrivé et on vivait très bien. Le problème est venu avec les Noirs » (amicale de locataires, Bagneux)

« Au début, il y avait de tout, des artisans, des gardiens, des commerçants... C'était ça la mixité. Mais ça s'est réduit. (...) Quand on a plus de 35 % de gens d'origine maghrébine ou noire dans une cité, même de nationalité française, c'est trop élevé » (amicale de locataires, Argenteuil)

« Il y avait de la mixité sociale et culturelle voici encore quinze ans. On trouvait de tout, c'était formidable. Et puis, il y a eu une concentration très forte de familles africaines rejetées de certains quartiers. On les a un peu trop concentrées dans un même secteur. (...) Aujourd'hui, il y a un déséquilibre total » (bénévole associatif, Aubervilliers)

Une partie des élus municipaux exprime la même nostalgie du quartier « comme il était avant » :

« Avec la crise urbaine, le chômage et l'arrivée de nouvelles cultures, les cadres et les employés qui ont eu accès à la promotion sociale sont partis dans l'habitat individuel, dans d'autres communes. Ils ont été remplacés par des gens qui sous-louaient dans les copropriétés. Ils étaient souvent de nationalité étrangère. Cela a déséquilibré le quartier. (...) Je suis né à Argenteuil. À l'époque, le marché sentait le couscous et le saucisson, c'était formidable ! Je regrette que ça ait disparu » (PCF, Argenteuil)

« Je ne parle de mixité à Clichy-sous-Bois que sous l'angle ethnique. (...) La société française abandonne son modèle républicain. Ici on en récolte toutes les conséquences : une immigration massive, des difficultés d'intégration massives et un manque de services publics face à la pauvreté. (...) La normale, c'est le mélange de tout le monde. Avant, les Bretons et les Auvergnats vivaient dans le même immeuble » (apparenté PS, Clichy-sous-Bois)

« J'habite dans le quartier depuis trop longtemps, c'est-à-dire depuis les années 1960. Malheureusement, la mixité sociale n'est pas appliquée ici. Et s'il n'y a pas de mixité sociale, il n'y a pas d'intégration. Si on met dix familles sénégalaises ou ivoiriennes dans un immeuble ou une cage d'escaliers, ça ne donne pas envie d'apprendre à parler le Français et de s'intégrer. Mon objectif c'est qu'on revienne aux années 1960 et 1970. C'est pour ça que je me suis engagé dans la politique » (UMP, Bagneux)

22 La perspective d'un retour à l'« âge d'or » des quartiers d'habitat social n'a pas grand sens aux États-Unis, où le *public housing* aujourd'hui ciblé par la rénovation urbaine a été souvent ségrégué d'emblée selon un strict principe de séparation raciale. La formulation politique et juridique de l'objectif de déségrégation ne peut donc se comprendre comme une réaction à la perte de suprématie numérique des Blancs. Cet objectif a émergé, à la fin des années 1960, pour apporter une réponse aux minorités aspirant à vivre dans un environnement non ségrégué. En application du *Fair Housing Act* de 1968, qui prolongeait dans le domaine de l'habitat les grandes lois de 1964 sur la non-discrimination, le HUD s'est ainsi engagé à partir de 1972 à soutenir en priorité la construction de logements aidés dans les quartiers non minoritaires – même si cette disposition a souffert en pratique de nombreuses exceptions au vu des besoins à satisfaire dans les quartiers de minorités. En revanche, l'idée de quotas pour faciliter l'accès des minorités à d'autres quartiers n'a jamais été retenue, la seule exigence fédérale portant sur l'information équitable des différents groupes ethno-raciaux (mais aussi des handicapés ou des groupes religieux) lors de la mise en location de logements aidés neufs, par le truchement d'annonces passées dans des médias ciblés⁸.

23 En guise de réparation des pratiques discriminatoires du passé, les juges ont ordonné de leur côté des mesures d'intégration raciale combinant la construction de logements sociaux dans les quartiers majoritaires et la mobilité de ménages issus des minorités volontaires pour s'installer

dans le parc privé de ces quartiers au moyen d'une allocation logement ; la plus connue de ces mesures judiciaires de déségrégation raciale est le « programme Gautreaux » mis en œuvre dans l'agglomération de Chicago. Mais les juges étant devenus très restrictifs, à partir de la fin des années 1980, quant à l'usage des classifications raciales, les quartiers de destination des publics bénéficiaires de programmes publics ont été définis de manière croissante par des critères socioéconomiques⁹. Au cours des années 2000, le vocabulaire des « quartiers d'opportunités » (*communities of opportunity*) s'est imposé, désignant indirectement les quartiers blancs où se concentrent les ressources (éducation, emploi, santé...) les plus propices à la promotion sociale des minorités (Reece, 2005).

24 L'encouragement à s'installer dans ces quartiers repose sur le constat du sous-investissement public et privé dans les quartiers de minorités – y compris ceux de la classe moyenne et supérieure noire (Pattillo-McKoy, 1999). Ce même constat aurait pu justifier des stratégies d'attraction de ménages blancs dans les quartiers de minorités. Mais cette perspective est radicalement rejetée par les organisations et intellectuels noirs, car elle véhicule l'idée selon laquelle la suprématie numérique des Blancs serait la seule réponse possible à l'inégale distribution spatiale des ressources¹⁰. Leurs organisations s'étaient vigoureusement opposées aux initiatives prises par certains organismes de logements, dans les années 1970, pour définir des seuils d'accueil des différents groupes ethno-raciaux dans les quartiers où prévalait une certaine diversité, cela afin de prévenir une ségrégation future¹¹.

25 Il ne manque pas de partisans de politiques volontaristes d'intégration raciale, y compris dans les quartiers de minorités, chez les chercheurs ou juristes américains engagés dans la cause de la déségrégation¹², et désormais au sein de l'administration Obama¹³. Alors que l'élite politico-intellectuelle noire donne des signes d'une « fatigue de l'intégration » (Cashin, 2004), les partisans de l'intégration raciale tiennent celle-ci pour un bien en soi, à promouvoir à toutes les échelles, mais par une stratégie essentiellement indirecte quand il s'agit des quartiers de minorités : en leur allouant davantage de ressources afin que les stéréotypes négatifs qui leur sont associés diminuent, et vaincre ainsi les réticences des ménages blancs à s'y installer (Ellen, 2000). Parmi les acteurs nationaux et locaux du logement social que nous avons interrogés aux États-Unis, une partie (Blancs comme Noirs) valorise pareillement la diversité ethno-raciale de *tous* les quartiers. Mais ils rejettent dans un concert unanime ce qu'ils désignent péjorativement comme une « ingénierie raciale », soit l'action consistant à assigner un espace à un groupe en fonction de la couleur de sa peau :

« Nous avons cette conviction que la diversité raciale est très positive, mais on ne fera rien pour changer les choses sous cet angle d'un point de vue opérationnel » (HUD)

« On veut tous une société racialement intégrée. Mais on ne sélectionne pas sur la base de la race, on ne fait aucune ingénierie raciale en appliquant des pourcentages de Blancs ou de Noirs. On se fonde uniquement sur les revenus » (bailleur social, New Haven)

« Philosophiquement, on n'est pas d'accord avec l'idée d'utiliser les logements pour faire de l'ingénierie raciale » (bailleur social, Jersey City)

2. Effets de quartier et effet ghetto : les discours de justification de la rénovation urbaine

26 Les justifications de la transformation du peuplement des quartiers d'habitat social par la rénovation urbaine portent la marque de ces héritages contrastés. La rhétorique des pouvoirs publics américains souligne les *benefices individuels*, en termes d'intégration économique et sociale, de quartiers socialement diversifiés et réinvestis. Les discours publics français se focalisent pour leur part sur les *risques collectifs* de division du corps social que provoquerait la surreprésentation des minorités dans certains quartiers. Soit deux argumentaires, l'un de nature sociale et économique, l'autre de nature politique et ethnique.

27 Le programme HOPE VI est le fruit des travaux d'une Commission bipartisane mise sur pied par le Congrès en 1989 pour établir un diagnostic et des solutions concernant « les logements sociaux en situation de graves besoins »¹⁴. Publié en 1992, son rapport ne faisait nulle mention de l'histoire de la ségrégation, ni de la composition raciale ou ethnique des occupants de

ce parc dont la Commission (composée pour moitié de personnes issues de minorités) ne faisait que noter l'extrême pauvreté¹⁵. Le rapport était avant tout un plaidoyer pour l'accès de ces habitants à des logements et services de qualité. L'enjeu du peuplement n'intervenait qu'à propos des critères d'admissibilité dans le *public housing*, la Commission prônant le relèvement des plafonds de revenus afin de conserver ou d'accueillir des ménages certes pauvres, mais pourvus d'un emploi (*working poor*)¹⁶. De cette mixité des pauvres et des très pauvres étaient attendus « *de plus grands bénéfices pour l'ensemble des habitants* » (p. 69), les moins pauvres payant des loyers plus élevés qui contribuent à l'entretien du patrimoine. Leur isolement créait au contraire « *un environnement stagnant pour les plus pauvres des pauvres, dont le désespoir s'auto-perpétue* » (p. 103).

28 Pour la Commission du Congrès, les démolitions n'étaient qu'une option parmi d'autres pour améliorer l'habitat existant et la reconstitution de l'offre devait pouvoir se faire intégralement sur le site d'origine. Telle a été l'orientation de beaucoup des premiers projets financés au titre du programme HOPE VI créé en 1992, une partie de ces projets ne prévoyant que des réhabilitations (Buron et al., 2002). C'est dans le *Notice of Funding Availability* pour l'année 1996 que le HUD va introduire les notions de « *quartiers mixtes au plan des revenus* » et de « *déconcentration de la pauvreté* », devenues des conditions impératives pour recevoir un financement fédéral, tout comme l'engagement à démolir. L'un des objectifs centraux du programme était désormais « *d'atténuer les concentrations de pauvreté en localisant le logement social dans des quartiers non pauvres ou en promouvant des quartiers mixtes sur le plan des revenus là où il n'y avait que du logement social, afin d'en terminer avec l'isolement social et économique des résidents du logement social* »¹⁷. C'est dans cet esprit que les agences du logement social ont été incitées à nouer des partenariats avec des opérateurs privés.

29 Aussi sensible soit l'inflexion du programme, celui-ci restait conforme aux intentions affichées par la Commission du Congrès en ne dessinant qu'un horizon de diversification *socioéconomique* du peuplement des quartiers. Très rares sont les allusions de la littérature « grise » aux aspects ethno-raciaux de la rénovation urbaine. Dans l'une des rares occurrences de ce thème, le HUD explique que le *public housing* se trouve « *concentré dans des quartiers très pauvres* » à cause de la « *politique de localisation des logements qui a conduit à l'isolement physique, social et racial du logement social dans les grandes villes, coupant les habitants de l'emploi, des services essentiels et d'un large éventail de contacts sociaux* » (p. 5) et qui a créé « *de nouveaux ghettos pour les plus pauvres de nos concitoyens* » (p. 10) (HUD, 1996).

30 La reconnaissance, au détour de ce texte, de l'héritage des politiques racistes du passé ne signifiait pas que les objectifs de la rénovation urbaine allaient être eux-mêmes racialisés. Seules se trouvent mentionnées, dans les textes officiels, les obligations incombant aux porteurs de projets en matière de non-discrimination, en application du *Fair Housing Act* de 1968. Outre l'obligation d'informer l'ensemble des groupes ethniques et raciaux sur les nouvelles opportunités de logement, les conventions-types (*grant agreements*) signées entre le HUD et les agences locales du logement stipulent que celles-ci doivent : « *1) développer des opportunités de logements aidés dans les quartiers non minoritaires, et élargir les choix de tous les ménages aidés à l'échelle des agglomérations ; 2) réinvestir dans les quartiers de minorités, tout en améliorant la qualité et le caractère abordable des logements qui s'y trouvent pour qu'ils représentent un véritable choix pour les ménages aidés* ».

31 L'omniprésence de ce thème du « choix » peut être éclairée par cet autre extrait des *grant agreements* : « *L'objectif fondamental de la politique de non-discrimination du HUD en matière de logement est de faire de la pleine liberté de choix de son logement une réalité, afin que les ménages de toutes races puissent librement décider entre des quartiers de minorités et blancs, dès lors que les quartiers de minorités ne sont plus privés des ressources publiques et privées essentielles, et que des quartiers stables et racialement mixtes sont effectivement accessibles afin que chacun puisse exercer un choix véritable* ». On le voit, les fonctionnaires fédéraux ne dévalorisent en aucune façon le choix conscient de résider dans un quartier de minorités, mais voudraient que ce choix ne soit plus pénalisant. C'est ce que souligne aussi un document signé en 1999 par le ministre du Logement et du Développement urbain d'alors, Andrew Cuomo, dans un chapitre intitulé « *Des quartiers stables et diversifiés* ». Au titre de

la stabilité, le document mentionne « *les familles qui travaillent* » et les « *propriétaires* ». Au titre de la diversité, il est question de « *ménages de tous âges et de toutes conditions de vie* », mais aussi de quartiers « *voués à accueillir des personnes de chaque race et culture* ». Or, loin de suggérer que ces quartiers ont vocation à accueillir des Blancs dans l'optique d'un « rééquilibrage », il s'agit de valoriser leur caractère multi-ethnique et racial, en évoquant « *les immigrés et les minorités raciales et ethniques (qui) sont largement représentées dans beaucoup de quartiers HOPE VI, parmi la population du logement social et les nouveaux arrivants potentiels* » (Cuomo, 1999).

32 De tous les textes officiels que nous avons pu consulter, ce dernier est bien le seul à se départir de la neutralité ethno-raciale pour décrire l'évolution souhaitable des quartiers. De fait, comme le soulignent ces responsables fédéraux du programme HOPE VI dans les années 1990 :

« *Je ne peux me souvenir d'aucune discussion sur la dimension ethno-raciale de la mixité* »

« *Je ne me souviens pas d'une seule conversation où l'on a parlé d'autre chose que de déconcentrer la pauvreté* »

33 C'est donc la déconcentration de la pauvreté qui va figurer au cœur de la rhétorique fédérale à partir du milieu des années 1990. La toile de fond de l'analyse officielle est le corpus de travaux académiques publiés dans le sillage du livre-phare de William J. Wilson sur les « *Vrais défavorisés de l'Amérique* » (1987), pour déterminer l'existence de « *neighborhood effects* » (effets de quartier), c'est-à-dire les impacts négatifs de la concentration spatiale de ménages pauvres sur leurs destinées, comportements et valeurs. L'un des principaux concepteurs du programme HOPE VI au début des années 1990, Bruce Katz, qui dirigera par la suite la Brookings Institution (un influent *think tank* de Washington DC), assurait par exemple dans un colloque de 1999 sur le *public housing* que « *les chercheurs ont établi une corrélation directe entre ces quartiers de grande pauvreté et des indicateurs sociaux essentiels tels que le déclin des performances scolaires, des taux relativement élevés d'activités criminelles, de dislocation des familles, d'abus de drogues ou de grossesses précoces* »¹⁸.

34 Les sociologues critiques ont beau jeu de voir dans la description des « *pathologies sociales* » du *public housing*, qui accompagne le plaidoyer pour la déconcentration de la pauvreté, une réactivation des thèses racialisantes sur la « *famille noire* » dysfonctionnelle, blâmant la victime en stigmatisant la « *culture de la pauvreté* » (Gans, 2010 ; Steinberg, 2010). Dans une veine moins idéologique, de nombreuses enquêtes empiriques ont mis en doute les bénéfices que retirent les pauvres du voisinage avec des moins pauvres dans les ensembles de logements mixtes (Brophy et Smith, 1997 ; Rosenbaum et al., 1998). Quoique non unilatérales, les critiques nombreuses adressées aux justifications comme aux effets du programme HOPE VI n'ont guère entamé le credo officiel des administrations Clinton puis Obama sur le caractère intrinsèquement nocif de la pauvreté concentrée¹⁹.

35 Le contraste est saisissant avec les justifications du programme français de rénovation urbaine. Ce ne sont pas les possibles effets pénalisants pour les individus de l'isolement social et spatial qui sont mis en avant à titre principal ; faiblement encouragés, les travaux scientifiques français sur les effets de quartier ne sont pas légion et les pouvoirs publics ne s'en emparent guère (Kirszbaum, 2008b). Les discours publics sont habités par une autre question, celle des périls que la « *ghettoïsation* » et la « *communautarisation* » de ces quartiers feraient peser sur la société dans son ensemble.

36 La hantise du « *ghetto* » est ancienne. Dans un Livre blanc des HLM publié en 1975, le délégué général de l'Union nationale des fédérations des organismes HLM, Robert Lion, agitait déjà la menace de démolitions massives comme alternative à la constitution de « *grands ghettos sociaux et raciaux* ». Jusqu'aux années 1980, la dénonciation des « *ghettos* » par des mairies communistes en lutte contre les groupements résidentiels de travailleurs immigrés, puis d'immigrés tout court, restait un phénomène essentiellement local (Masclat, 2003 ; Tissot, 2007). Le thème du ghetto s'est nationalisé au tournant des années 1990 avec la politisation exacerbée de l'immigration entretenue par la droite et l'extrême droite. Les débats parlementaires autour de la loi relative au droit au logement de 1990, puis de la loi d'orientation pour la Ville de 1991, toutes deux présentées par leurs promoteurs socialistes comme des textes

« anti-ghettos », étaient polarisés sur la menace du « trop-plein » d'« immigrés » dans les quartiers ; de fortes convergences se dessinaient alors entre les élus de droite et une partie des élus communistes, les socialistes optant pour un langage euphémisé (Tissot, 2007 ; Houard, 2009).

37 Le rhétorique anti-ghetto connaît un nouveau regain au tournant des années 2000, en même temps que le pouvoir socialiste lève le tabou des démolitions avec sa politique de renouvellement urbain. Le programme de rénovation urbaine engagé par la droite à partir de 2003 témoigne d'une continuité et d'une convergence du discours politique, par exemple dans ces propos ministériels :

« La France pourra renouer durablement avec le pacte républicain si l'on sait casser les ghettos et prévenir le basculement vers le ghetto de certains quartiers²⁰ » (Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement).

« Je sens quand même une lame dans la société française qui est de dire que s'il n'y a pas de mélange, si on va vers des ghettos, vers le communautarisme, nous sommes en péril collectif²¹ » (idem)

« Les efforts dans les quartiers doivent être le nouveau front républicain français, il faut (...) casser les ghettos (...) Je pense qu'il faudra entre trois et quatre ans pour changer en tous les cas la gueule – il n'y a pas d'autre mot – de ces quartiers, pour déghettoïser une partie de la France. (...) À partir du moment où, dans les quartiers dont j'ai la responsabilité, on a continué à ghettoïser, c'est-à-dire quand les gens allaient bien ils en portaient et les primo-arrivants ou ceux qui n'allaient pas bien on les y mettait, on a une concentration de problèmes. Ce ne sont pas des communautés au sens où l'on a une seule communauté d'une seule origine ; ce sont 40 nationalités différentes en moyenne, mais ce sont 40 autres que de souche française pour dire la réalité²² » (Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine)

38 À l'aune de ces discours, le renouvellement urbain et la rénovation urbaine s'apparentent bien à des politiques de gestion de l'espace résidentiel des « immigrés ». Peu après sa prise de fonctions, le dernier ministre de la Ville du gouvernement Fillon, Maurice Leroy, avait convié ses prédécesseurs afin de marquer, selon ses termes, la « *spécificité française* » d'une politique de la ville transcendant les divisions partisans car « *au service du modèle républicain d'intégration* ». Cette dernière expression n'a jamais désigné un autre public que celui des immigrés et de leurs descendants. Ici se marque une différence essentielle avec l'approche étasunienne de la mixité, celle-ci étant conçue non pas comme un levier d'intégration *nationale* et *culturelle* de populations immigrées, mais d'intégration *sociale et économique* de minorités dont le sentiment d'appartenance à la nation n'est pas questionné. En France, la volonté de renforcer l'identification à la nation – et donc aux normes du groupe majoritaire – à travers la rénovation urbaine ressort clairement de ces propos exprimés par deux ministres, l'un de gauche, l'autre de droite (l'approche assimilationniste du second étant plus directement assumée) :

39 « Je suis favorable à une réflexion poussée sur l'intégration des populations issues de l'immigration. (...) Il faut tout faire pour éviter la constitution de ghettos où les habitants ne bénéficieraient plus d'une citoyenneté réelle. (...) Le renouvellement urbain doit renforcer la République, pour que chacun se sente concerné par les trois mots de la devise inscrite au fronton des mairies²³ » (Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville).

« Pour réussir l'intégration, il faut combiner deux efforts. L'effort de l'État et des collectivités publiques (...). Mais aussi l'effort du migrant lui-même que rien ne peut remplacer. Cet effort, c'est d'accepter et de respecter les valeurs, la culture, l'histoire de la France qui l'accueille. S'agissant de l'effort de l'État et des collectivités publiques, la politique de rénovation urbaine en est un exemple réussi. (...) Je veux croire qu'aucun responsable ne peut se satisfaire de voir des portions du territoire adopter un système de valeurs qui ne soit pas complètement celui de la République²⁴ » (Claude Guéant, ministre de l'Intérieur)

40 Dans la discussion parlementaire sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la « question immigrée » n'était pas aussi apparente que lors des débats législatifs du début des années 1990. La discussion en séance publique n'a mobilisé qu'une poignée de parlementaires réunis en plein mois de juillet 2003, à la fin d'une session extraordinaire, pour examiner le projet de loi en procédure d'urgence. Le diagnostic formulé

par ces parlementaires s'inscrivait néanmoins dans la droite ligne des précédents épisodes. À droite comme à gauche, on continue d'évoquer le « ghetto » comme une certitude, avec une touche de dramatisation supplémentaire dans le contexte post-11 septembre 2001 et post-21 avril 2002. Les quartiers sont décrits comme l'épicentre d'une déstabilisation de la République sous les assauts conjoints de l'extrémisme de droite et du fondamentalisme religieux. Le principal acteur de la dramatisation est Jean-Louis Borloo lui-même pour qui « *l'équilibre des quartiers n'est pas un sujet secondaire de la République (...), car c'est l'équilibre de la République elle-même qui est en question. (...) L'avertissement du 21 avril 2002 nous renvoie tous, quel que soit le niveau de nos responsabilités, à l'impératif d'une action immédiate, claire et massive. (...) Aussi apporterons-nous avec éclat une réponse imparable à tous ceux qui misent sur l'éclatement du pacte républicain pour faire entendre les voix de l'exclusion, de l'extrémisme et du fanatisme* ». Ce thème fait recette sur tous les bancs des assemblées :

« *Une promesse non tenue verra ces habitants s'éloigner un peu plus de l'intégration dans la ville, dans la communauté que constitue notre pays, et les entraînera un peu plus vers les extrêmes, quels qu'ils soient* » (J.-Y. Mano, PS, Sénat)

« Vous savez bien que si ce texte n'était pas voté, même avec ses imperfections, car il en a forcément, les seuls gagnants dans les quartiers seraient les barbus et les crânes rasés » (M. Leroy, UDF, Assemblée nationale)

« Notre idéal républicain et notre cohésion sociale sont en jeu. (...) (Il faut) mettre en oeuvre au sein de ces quartiers un vrai projet urbain qui recompose la ville fragmentée, déchirée, et réintègre dans la cité républicaine à égalité de droits ces territoires marginalisés (...) car nous voulons une société humaniste qui refuse la ségrégation sociale et le communautarisme » (J.-P. Alduy, UMP, Sénat, futur président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine)

Le thème du péril « communautaire » et « extrémiste » est consensuel, mais seuls des parlementaires de droite et du centre l'associent ouvertement cette fois à l'immigration :

« *Une politique d'aide au développement plus importante et plus efficace serait également de nature, en freinant l'immigration, à éviter la concentration, voire la formation en ghettos, des populations immigrées dans certains quartiers, ce qui est une source de difficultés* » (J. Pelletier, Centre, Sénat)

« La décolonisation des années 1960, puis les besoins de main d'oeuvre ont fait des appels d'air énormes qui n'ont pas toujours été gérés. (...) Mieux contrôler les flux migratoires est devenu une obligation » (G. Mothron, UMP, Assemblée nationale)

41 La position personnelle de Jean-Louis Borloo pouvait sembler fluctuante car mêlant deux registres de discours opposés. D'un côté, il rangeait l'immigration du côté des « problèmes », par exemple dans une déclaration sur « *les 165 quartiers les plus durs* », où « *c'est quatre fois plus de chômage, 40 nationalités, quatre fois plus de problèmes de scolarité* »²⁵. D'un autre côté, à contre-courant de son camp politique, il n'hésitait pas à vanter la richesse multiculturelle des quartiers lors de la discussion de son projet de loi : « *L'Europe, aujourd'hui, est multiraciale et multiconfessionnelle ! On peut ne pas le voir, on peut le regretter, on peut le refuser... c'est inutile ! La question est bien celle de la cohabitation républicaine : 40 nationalités en moyenne, dans les quartiers de la politique de la ville ! Pour ma part, j'en suis fier, car cela nourrit l'énergie de ces quartiers* ». La rénovation urbaine n'avait-elle donc pas vocation dans son esprit à changer le profil ethnique de ces quartiers ? Le ministre excellait surtout dans l'art de conjuguer des discours contradictoires comme le suggère une fonctionnaire qui le suivait dans ses déplacements : « *Borloo disait aux maires : "vous rêvez si vous pensez changer la composition de votre population". Mais un quart d'heure plus tard, il affirmait que l'immobilier allait changer la population. Les maires, eux, ne rêvaient que d'une chose, à quelques exceptions près, c'était que les Blancs reviennent* ».

42 Signe de l'indétermination du ministre, le projet de loi préparé par ses services, au sein de la délégation interministérielle à la Ville, ne faisait aucune mention de la « mixité sociale ». Son article 6 traitant du PNRU n'évoquait que « *la restructuration en profondeur des quartiers* ». Toutefois, l'exposé des motifs était clair sur la volonté de dispersion, le relogement des habitants dans leur quartier étant présenté comme l'exception plutôt que la règle : « *Le relogement des habitants, rendu nécessaire par les opérations de démolition, devra être*

évalué à l'échelle des bassins d'habitat ou des agglomérations sans exclure la possibilité d'un relogement au sein même des quartiers pour ceux qui le souhaitent ». C'est à l'initiative du rapporteur sur le projet de loi pour la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Philippe Pemezec (UMP), que les mots « dans un objectif de mixité sociale » ont été ajoutés à l'article 6. Pendant la discussion en séance publique, il s'était vanté d'être « depuis très longtemps un ardent défenseur de la mixité sociale » et posait cette question : « Si on veut vraiment faire de la mixité sociale, est-ce que l'on n'a pas intérêt à profiter du déménagement pour installer le locataire dans un autre quartier ? » Mais de quelle mixité parlait M. Pemezec ? Son rapport était un plaidoyer pour le « rééquilibrage du niveau économique des populations », mais le profil du député-maire du Plessis-Robinson suggère rétrospectivement l'existence d'une arrière-pensée depuis l'ouverture d'une enquête préliminaire du parquet de Nanterre en 2012, faisant suite aux propos que lui prêtait une journaliste : « Au Plessis, il n'y a pas beaucoup d'Arabes. Je fais très gaffe (dans les commissions d'attribution) » (Checcagliani, 2012). Une pratique confirmée par l'élue d'une commune voisine du Plessis qui nous indiquait en 2007 : « On siégeait ensemble dans les commissions d'attribution. Et quand passaient des dossiers et que le nom était à consonance maghrébine, il se marrait et disait : "je vous le laisse, j'ai ce qu'il me faut chez moi" ».

43 La mixité sociale a été rétablie dans le projet de loi sans qu'aucune discussion ne s'engage pour en préciser le contenu, malgré un usage répété de l'expression par les parlementaires des deux bords. Autant le volet socioéconomique du projet de loi a été vertement critiqué par la gauche, autant la rénovation urbaine a été épargnée, du moins dans son principe, en particulier celui des démolitions ; la critique la plus récurrente portait sur son financement incertain. Pour le reste, comme l'assurait la députée socialiste Nathalie Gautier, « oui, l'attente des maires est forte concernant le nécessaire renouvellement du cadre bâti, la mixité sociale et, finalement, l'avenir de ces quartiers pauvres ». Sa collègue Annick Lepetit ajoutant à l'adresse du ministre : « Votre ambition est louable, votre intention est certainement bonne ». Le sénateur communiste Yves Coquelle confessait que « 30 milliards en cinq ans pour 200 000 démolitions, 200 000 réhabilitations et 200 000 constructions, l'idée est généreuse et ne peut se repousser d'un revers de main ».

44 Les postures idéologiques n'ont repris leur droit qu'à propos de la défense du logement social et de l'article 55 de la loi SRU²⁶. Les parlementaires communistes affectionnent le premier thème qu'ils opposent à la valorisation marchande des quartiers : « Nous ne sommes pas opposés par principe aux démolitions, il est parfois nécessaire de détruire pour cause de vétusté, d'insalubrité ou de requalification urbaine, mais, pour notre part, nous refusons de laisser la ville aux mains des promoteurs et pavillonneurs », s'indigne la sénatrice Odile Terrade. Avec le souvenir récent de l'âpre débat sur l'article 55 de la loi SRU, l'échelle d'action du PNRU est l'angle d'attaque favori des socialistes²⁷, par exemple chez le sénateur Jean-Pierre Sueur : « L'idée s'impose que des lois, que des processus sont indispensables pour faire en sorte que les difficultés cessent de se concentrer dans les mêmes lieux. Il est parfaitement contradictoire à la fois de soutenir votre projet et de priver de tout effet l'article 55 de la loi dite SRU ! ».

45 La droite a fini par se rallier à cette idée, à l'instar de Brice Hortefeux déplorant aux Journées de la rénovation urbaine de Bordeaux, en juin 2009, que « dans les grandes agglomérations, une part significative des personnes dont l'habitation a été détruite n'est pas relogée à l'extérieur du quartier d'origine, comme cela devrait être le cas ». Cette perspective reste toutefois théorique notamment parce que le thème des discriminations n'a émergé à aucun moment du débat sur loi Borloo, ni dans aucun débat ou texte officiel ultérieur lié au PNRU. Or, l'expérience des relogements effectués dans le cadre de la politique précédente de renouvellement urbain avait déjà révélé l'existence d'une pénalité ethnique dans le périmètre des propositions de relogement faites aux familles « indésirables » (Driant et Lelévrier, 2006 ; Acadie, 2007). Alors que l'approche étasunienne de la déségrégation articule un discours sur la mixité économique dans les quartiers de minorités avec un discours sur la non-discrimination à l'échelle des villes et des agglomérations²⁸, l'étanchéité apparaît totale, dans le cas français,

entre les objectifs de mixité sociale et de non-discrimination, dont la légitimité reste très faible au sein du monde HLM comme chez les élus.

3. Mixité des revenus et mixité ethnique : la traduction locale des intentions nationales

46 L'analyse d'un corpus de discours nationaux permet de cerner les attentes officielles concernant la nature des recompositions sociologiques attendues de la rénovation urbaine. Reste à examiner la manière dont les acteurs locaux de la rénovation urbaine se saisissent des mots d'ordre nationaux : déconcentrer la pauvreté d'un côté, combattre les « ghettos » et le « communautarisme » de l'autre.

47 À l'instar des acteurs fédéraux, pas un seul des quarante-deux acteurs interrogés aux États-Unis dans les quatre sites d'enquête de la région new-yorkaise n'a souscrit à l'idée que la rénovation urbaine vise, même officieusement, à modifier volontairement la composition ethno- raciale des quartiers. Cela vaut pour les bailleurs sociaux, responsables du programme, comme pour leurs partenaires privés :

« Il n'y a aucune de notion de diversification raciale » (bailleur social, Jersey City)

« On n'est pas dans la logique de changer la composition raciale du quartier » (bailleur privé, Yonkers)

« On n'a pas eu l'intention de créer de la diversité raciale à travers HOPE VI. On est resté neutre. On ne cherche pas à avoir des pourcentages des différentes races, mais différentes strates économiques » (bailleur social, Stamford)

« Je n'ai jamais vu qu'un critère racial ait jamais joué un rôle dans mon entreprise. On n'en discute pas entre nous. On ne fait que distinguer entre très bas revenus, bas revenus et revenus modérés » (bailleur privé, New Haven)

48 Tandis que leurs homologues français ne font jamais référence au droit de la non-discrimination en matière de logement (2 élus sur 30 l'ont évoqué au cours des entretiens et aucun bailleur social), les bailleurs sociaux, qui portent les projets HOPE VI, font immédiatement référence à l'interdit dès qu'intervient la question raciale :

« Il est interdit de sélectionner des gens qui n'appartiennent pas aux minorités » (bailleur social, Yonkers)

« hytII est illégal de faire de l'ingénierie raciale » (bailleur social, Jersey City)

« On va en prison si l'on discrimine sur le fondement de la race » (bailleur social, Jersey City)

49 La réglementation fédérale des attributions de logements subventionnés est très pointilleuse. Elle vise à garantir la transparence et à prévenir les contentieux en empêchant les bailleurs de se trouver en position de choisir entre deux candidats présents sur les listes d'attente²⁹, comme l'explique ce bailleur social de Jersey City : « A cause des lois anti-discrimination, les candidats au logement social et aux LIHTC³⁰ reçoivent un numéro en fonction de la date d'envoi du dossier. Puis ils sont classés en fonction des critères légaux de préférence (vétérans, handicapés, etc.). La seule différence entre HOPE VI et la liste d'attente normale, c'est le système de première préférence qui donne la priorité au relogement des anciens habitants. (...) On traite les dossiers en commençant par le numéro 1 sachant que le numéro 10 peut arriver en tête selon les critères de préférence ou les besoins liés à la taille du ménage. Si les gens ne se manifestent pas quand on les appelle, on passe à la personne suivante. On ne peut donc jamais se trouver en situation de pouvoir choisir entre deux candidatures identiques. La liste d'attente est ouverte au public. Il ne peut y avoir de clientélisme. Les gens peuvent consulter la liste sur le web pour savoir à quelle place ils se trouvent. Ils peuvent voir si les autres personnes sur la liste d'attente bénéficient d'une préférence qui vont les faire passer avant eux »³¹.

50 La neutralité affichée par les acteurs du programme HOPE VI ne signifie pas qu'ils n'accordent pas de valeur à la diversité ethno- raciale des quartiers. Mais s'ils peuvent regretter, à titre personnel, la préférence des candidats au logement pour des quartiers où leur groupe est majoritaire, ces acteurs s'interdisent de contrecarrer les logiques affinitaires :

« On laisse les gens s'apparier de façon spontanée. Si les gens continuent de s'auto-sélectionner, c'est leur liberté. On ne doit influencer leurs choix d'aucune manière » (bailleur social, Jersey City)

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

- 51 À travers la diversification de l'habitat ou l'adoption de règles plus strictes d'attribution des logements, le seul objectif légitime est d'attirer des ménages mieux intégrés dans l'emploi. Comme le précise un acteur de Yonkers, « *il n'y a pas de loi interdisant de discriminer les groupes économiques qui ne sont pas des classes protégées par les lois anti-discrimination* ». Cette finalité de déconcentration de la pauvreté rencontre une adhésion assez large chez les praticiens locaux, qui se trouvent là aussi en phase avec les attendus fédéraux. Se mêlent dans leurs propos des considérations sur l'équilibre sociologique des quartiers et sur l'équilibre financier de la gestion patrimoniale :

« On a la conviction que c'est une bonne chose de mélanger des niveaux de revenus ou des gens qui travaillent avec d'autres qui ne travaillent pas. On fait l'hypothèse que cela a un effet positif de cohésion » (bailleur privé, New Haven)

« Le premier objectif, c'est que les gens travaillent. Ce ne seront pas forcément des Blancs qui viendront habiter dans le quartier, mais des gens avec des revenus plus élevés. Qu'importe leur couleur de peau s'ils peuvent payer leur loyer ! » (bailleur social, Yonkers)

« On veut que les gens aient des revenus plus élevés, que leur environnement change, que leurs opportunités s'améliorent. Notre but n'est pas de transformer un quartier en un quartier d'une autre ethnicité. On cible des familles qui travaillent. Le plus vous payez pour votre loyer et le plus vous êtes attentif à votre environnement. (...) Je me moque de leur couleur de peau du moment qu'ils paient le loyer ! » (bailleur social, Jersey City)

- 52 Si la nouvelle offre immobilière attire parfois aussi des Blancs, les acteurs l'analysent comme le résultat de la seule dynamique du marché et d'une localisation avantageuse des quartiers dans le contexte d'un marché du logement tendu. En aucun cas comme le fruit d'une stratégie intentionnelle :

« Amener des Blancs dans les quartiers noirs, c'est ce qui se passera peut-être avec HOPE VI, car c'est le marché qui décide » (bailleur social, Yonkers)

« C'est le marché immobilier qui est le moteur. Ici on a pensé que des classes moyennes issues des minorités allaient acheter, mais ce sont des yuppies qui l'ont fait. Le fait est qu'on est près de New York. Mais c'est le résultat pas l'intention. Les gens votent avec les pieds. Si c'est un bon deal, ils viennent » (bailleur social, Stamford)

« Des Blancs viendront éventuellement dans les logements privés. Mais des Noirs aussi. » (bailleur social, Jersey City)

- 53 À l'instar de ce qui a été observé au plan national (Goetz, 2011), l'arrivée de ménages blancs est restée modeste dans les sites étudiés. La corrélation est donc tout sauf évidente entre diversification des revenus et diversification ethno-raciale. Voyant que la nouvelle offre résidentielle attirait surtout des classes moyennes minoritaires, les acteurs locaux ont été confortés dans leur analyse selon laquelle les distinctions de revenus seraient désormais plus significatives que les appartenances ethno-raciales. Ils en veulent pour preuve les conflits de cohabitation entre habitants originels et nouveaux venus appartenant aux mêmes groupes raciaux ou ethniques – des conflits stimulés par des valeurs et styles de vie hétérogènes³². Ce cas de figure se rencontre en particulier à New Haven : « *Il n'y a aucune tension entre voisins qui soit fondée sur les appartenances raciales. Seulement des plaintes entre voisins pour le bruit des enfants, la vie normale quoi ! De ce point de vue, vous pouvez très bien avoir des tensions entre des gens du même groupe ethno-racial* ».

- 54 Si l'on constate aux États-Unis une forte congruence entre les intentions exprimées aux niveaux fédéral et local, la question du recodage local des intentions nationales se pose avec davantage d'acuité en France. Le message national suggérant une finalité de « *désethnicisation des cités* », selon l'expression de Marie-Christine Jaillet (2005), reste volontairement ambigu

en ne spécifiant jamais de façon expresse la nature de l'objectif visé, masqué derrière la notion imprécise de « mixité sociale ». Parce que les textes et les discours publics ne mentionnent jamais le sous-texte que constitue la « mixité ethnique », ils laissent un large espace ouvert à l'interprétation des acteurs locaux (Simon, 2003).

55 Nos entretiens avec 30 élus municipaux montrent que ces derniers sont partagés vis-à-vis d'une définition ethnicisée de la mixité « sociale », même si leur adhésion à une telle lecture est majoritaire (18 élus sur 30 dans un panel où ceux de gauche, moins enclins à adopter cette lecture, sont surreprésentés³³). Dans cette optique, la réussite du projet de mixité « sociale » suppose d'avoir attiré des « Français de souche » en nombre suffisant à l'issue des opérations de rénovation urbaine. Les appartenances partisans ne sont que partiellement corrélées avec cette orientation. Certes, les 9 élus de l'UMP (ou apparentés) de notre échantillon souscrivent tous à une définition ethnicisée (ou culturalisée) de la mixité, par exemple :

« Si la mixité se mesure à l'échelle des revenus, on va au-devant de désillusions. (...) Les problèmes sociaux, urbains et économiques ne sont pas des causes, mais des conséquences des problèmes culturels » (Montfermeil)

« La communautarisation ne va pas dans le sens de la mixité. Il faut arrêter les regroupements de communautés dans des endroits spécifiques. Il y a des communautés religieuses et ethniques qui dépassent complètement la dimension sociale des problèmes. (...) Il faut casser ça. Ne pas recréer le mini pays d'où l'on vient dans certains lieux » (Clichy-sous-Bois)

« La mixité sociale, c'est faire en sorte que les gens se sentent bien dans une ville, quelle que soit leur catégorie sociale. C'est aussi le mélange des types d'habitat. Mais il ne faut pas que les gens d'origine maghrébine ou africaine soient regroupés au même endroit » (Bagneux)

La lecture très homogène de élus de droite contraste avec les hésitations et contradictions traversant les autres formations politiques. La presque totalité des élus de gauche se refuse en fait à choisir entre la classe et la « race », par exemple :

« Dans son sens premier, la mixité sociale c'est le mélange de populations et de niveaux sociaux. (...) Mais je l'élargis aux migrants et aux origines étrangères. C'est le mélange des cultures. Si on a seulement des origines étrangères, dans le contexte français, il n'y a pas de mixité sociale. C'est le ghetto, l'enfermement dans la communauté » (PS, Créteil)

« La mixité sociale, c'est celle des ressources et des origines. Mais pour moi, c'est l'aspect financier qui prime, même si je suis contre la communautarisation » (Vert, Aubervilliers)

« La mixité sociale, c'est mélanger les conditions sociales et les ethnies au niveau de la cage d'escalier. L'ethnicité ne devrait pas entrer en ligne de compte, mais on se rend compte que c'est un paramètre inévitable de nos réflexions » (PCF, Argenteuil)

56 Au final, seuls 2 élus, un socialiste et un vert, sur un total de 19 élus de gauche, récusent l'idée selon laquelle le critère des appartenances ethno-raciales serait indispensable pour apprécier une situation de mixité. Encore l'un d'entre eux précise-t-il que sa définition n'a de valeur que locale : « Dans mon esprit, ce n'est en aucun cas lié aux origines culturelles, mais à des critères socioéconomiques, en tous cas pour Clichy-sous-Bois ».

57 Les conceptions personnelles des agents en charge de la rénovation urbaine au sein des organismes HLM apparaissent davantage partagées que celles des élus³⁴. Toutefois, dans une petite majorité de cas (5 organismes sur 9), nos interlocuteurs admettent que le critère ethno-racial intervient comme critère de gestion à côté des critères légaux, par exemple :

« La mixité sociale, ce sont les ressources et la question de savoir si les gens sont franco-français ou pas franco-français, même s'ils sont de nationalité française à 90 %. On regarde donc le nom des gens dans les commissions d'attribution. Tout le monde doit pouvoir accéder au logement social, mais de l'autre côté, il faut éviter les ghettos »

« La critère est économique, mais il y a beaucoup d'hypocrisie derrière le concept de mixité sociale. On n'évoque pas le critère ethnique dans les réunions. Mais je l'ai à l'esprit et on l'évoque dans mon entreprise. (...) On ne doit pas construire de ghettos ethniques. Il faut être ferme sur cette question. À situation économique égale, on privilégiera une famille française de souche »

« Un quartier est mixte quand il n'y a pas de décalage avec l'image de la France. Il faut une photographie ethnique de la France. Malheureusement, dans ces quartiers, il y a une

surreprésentation de certaines populations, et donc des ghettos et du communautarisme. Le projet de rénovation urbaine a clairement pour objectif de lutter contre ça »

58 Les conceptions personnelles des élus, l'orientation politique des municipalités et les stratégies des bailleurs pèsent finalement peu sur la stratégie de mixité mise en œuvre dans les projets de rénovation urbaine. Dans toutes les villes étudiées, la ligne est la même : démolir des logements sociaux pour diversifier l'offre résidentielle et attirer une population extérieure que de nombreux élus et bailleurs, on vient de le voir, voudraient « française de souche ». L'Anru adopte pour sa part un langage neutre, évoquant dans son règlement général « *des catégories de population différentes* ». Mais le premier président de son conseil d'administration, Jean-Paul Alduy, alors sénateur-maire UMP de Perpignan, était plus explicite en faisant de la mixité la seule alternative au « communautarisme » : « *Sommes-nous capables de fabriquer à nouveau de la diversité et de la mixité sociales ou acceptons-nous de manière définitive la fragmentation de la ville en allant vers le communautarisme, comme d'autres villes européennes et d'autres modèles sociaux ?* »³⁵.

59 Seuls quelques acteurs locaux s'illusionnaient, au démarrage des opérations, sur la capacité des projets Anru à attirer effectivement des Blancs et à disperser les minorités. Au moment des entretiens (en 2006-2007), la plupart de nos interlocuteurs anticipaient le fait que la rénovation urbaine allait reconstituer quasiment à l'identique la sociologie des quartiers. *A priori* moins prédisposés à formuler les enjeux de peuplement en termes ethniques, compte tenu des racines idéologiques de leur courant de pensée, même les élus de gauche étaient loin de reconnaître la légitimité de quartiers où les minorités resteront durablement majoritaires, par exemple :

« *Avoir des quartiers d'accueil de l'immigration, je ne trouve pas cela normal* » (PS, Argenteuil)

« *Il n'est pas normal que des quartiers soient plus ethnicisés* » (PS, Bagneux)

« *Des quartiers ethnicisés avec des différences sociales, ce ne serait pas la mixité. Ce serait communautaire et j'ai très peur de l'esprit communautariste* ». (PCF, Créteil)

60 On touche sans doute ici au point névralgique d'une résistance qui distingue radicalement l'acception dominante de la mixité en France et aux États-Unis : l'incapacité des responsables politiques français à assumer la disjonction des objectifs socioéconomique et ethno-raciaux d'une politique de mixité et, partant, à considérer à l'instar de leurs homologues américains que la fabrique de quartiers de minorités plus mixtes au plan socioéconomique est en soi un critère de succès de la politique menée.

61 De cette analyse comparée des modes d'articulation entre classe et « race », il ressort que les acteurs de la rénovation urbaine peuvent poursuivre des visées très dissemblables tout en cherchant pareillement à corriger l'héritage historique des pratiques ségrégatives – et racistes – du logement social. Le cas étatsunien illustre la disjonction entre deux types d'objectifs que désignent des mots distincts : la mixité des revenus (*mixed-income housing*) et la diversité raciale (*racial integration*). Imprégnés par les normes de la non-discrimination, les acteurs de l'habitat différencient leurs objectifs de peuplement selon le contexte territorial : aux quartiers de minorités, la déconcentration de la pauvreté ; aux quartiers majoritaires, la diversité raciale ou ses équivalents fonctionnels. Dans le contexte français où les quartiers de minorités sont durablement frappés d'opprobre, la finalité de mixité ne s'est pas émancipée d'objectifs formulés en termes ethno-raciaux. En revanche, là où la racialisation des politiques publiques s'avèrerait nécessaire pour faciliter l'accès des minorités aux quartiers majoritaires, le droit à la ville n'est qu'une virtualité faute d'actions positives encourageant la mobilité résidentielle de ces populations discriminées.

62 Dans la perspective libérale des États-Unis, le peuplement est pensé comme l'agrégation des choix individuels dans les conditions du marché, les politiques publiques devant seulement garantir l'équité d'accès à l'offre résidentielle des différents territoires. Cette présentation avantageuse de l'action des pouvoirs publics relève à l'évidence de l'effet rhétorique : en l'absence de justice spatiale, la liberté de choix reste plus formelle que réelle et la rénovation urbaine contribue d'ailleurs à accentuer certaines injustices en comprimant l'offre résidentielle effectivement accessible par les moins favorisés. Dans le cas français, l'enjeu n'est pas celui de l'écart entre une rhétorique du libre choix et sa traduction concrète : la mixité du peuplement

y est comprise non pas comme un *processus* posant la question du choix effectif des moins favorisés, mais comme un *état* à construire pour conjurer une menace politique prenant le nom d'« immigration » et de ses avatars sémantiques.

Bibliographie

- Acadie (2007), *La mobilité résidentielle des ménages immigrés*, Rapport pour le Fasild.
- Blanc-Chaléard, M.-C. (2012), « Les quotas d'étrangers en HLM, un héritage de la guerre d'Algérie ? Les Canibouts à Nanterre (1959-1968) », *Métropolitiques*, 16, mars. [En ligne <http://www.metropolitiques.eu/Les-quotas-d-etrangers-en-HLM-un.html>]
- Bourgeois, M. (2013), « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, 55, 1, pp. 56-75.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood* Oxford University Press, Oxford.
- Brophy, P. C. et Smith, R. N. (1997), « Mixed Income Housing: Factors for Success », *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 3, 2, pp. 3-31.
- Buron, L. E. et al. (2002), *The HOPE VI Resident Tracking Study: A Snapshot of the Current Living Situation of Original Residents from Eight Sites*, Abt Associates, Urban Institute, HUD.
- Cashin, S.D. (2004), *The Failures of Integration: How Race and Class are Undermining the American Dream*, Public Affairs, New York.
- Checcaglini, C. (2012), *Bienvenue au Front. Journal d'une infiltrée*, Jacob-Duvernet, Paris.
- Coulibaly, M. et al. (1998), *Segregation in Federally Subsidized Low-Income Housing in the United States*, Praeger, Westport.
- Cuomo, A. (1999), *HOPE VI: Building Communities, Transforming Lives*, HUD, December.
- Desjardins, X. (2008), « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles* [En ligne <http://metropoles.revues.org/3022>], 4.
- Driant, J.-C. et Lelévrier C. (2006), « Le logement social : mixité et solidarité territoriale », in : Lagrange H. et Oberti M. (sous la direction de), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 177-193.
- Duncan, O. D. et Duncan, B. (1957), *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ellen, I. G. (2000), *Sharing America's Neighborhoods: The Prospects for Stable Racial Integration*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Epstein, R. (2013), *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Gans, H. J. (2010), « Concentrated Poverty: A Critical Analysis », *Challenge*, 53, 3, May-June, pp. 82-96.
- Goetz, E. (2011), « Gentrification in Black and White: the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities », *Urban Studies*, 48, 8, pp. 1581-1604.
- Groupe de sociologie urbaine de Nanterre (1970), « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation déportation », *Sociologie du travail*, 4, pp. 488-514.
- Hackworth, J. (2003), « Public Housing and the Rescaling of Regulation in the USA », *Environment and Planning A*, 35, pp. 531-549.
- Hartman, C. et Squires, G.D. (sous la direction de) (2010), *The Integration Debate: Competing Futures for American Cities*, Routledge, New York.
- Hirsch, A. R. (1996), *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago. 1940-1960*, Cambridge University Press, New York (seconde édition).
- Houard, N. (2009), *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan, Paris.
- HUD (1996), *Public Housing that Works: The Transformation of America's Public Housing*, May.
- Hyra, D. (2008), *The New Urban Renewal: The Economic Transformation of Harlem and Bronzeville*, University of Chicago Press, Chicago.

- Jaillet-Roman, M.-C. (2005), « La mixité sociale : une chimère ? Son impact sur les politiques urbaines », *Informations sociales*, 123, mai, pp. 98-105.
- Jones, T. K. et Popke, J. (2010), « Re-envisioning the city: Lefebvre, Hope VI, and the neoliberalization of urban space », *Urban Geography*, 31, 1, pp. 114-133.
- Kirszbaum, T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport de recherche pour le Puca.
- Kirszbaum, T. (2008a), « La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France », in Sabbagh, D. (sous la direction de), *Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques. Normes, instruments et mobilisations dans l'accès au logement, à l'enseignement et aux droits*, Sciences Po-Ceri, Rapport de recherche pour la Dress-Mire.
- Kirszbaum, T. (2008b), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française, Paris.
- Kirszbaum T. (2013), *Rénovation urbaine et équité sociale : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, Rapport de recherche, ISP, CNRS, SG-CIV, Cas.
- Masclat, O. (2003), *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, La Dispute, Paris.
- Morel Journel, C. et Sala Pala, V. (2011), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint Étienne », *Métropoles* [En ligne <http://metropoles.revues.org/4536>], 10.
- Miller, D. L. (2003), « HOPE VI and Title VIII: How a Justifying Government Purpose can Overcome the Disparate Impact Problem », *St Louis University Law Journal*, 47, pp. 1277-1317.
- Newman, K. et Ashton, P. (2004), « Neoliberal Urban Policy and New Paths of Neighborhood Change in the American Inner City », *Environment and Planning A*, 36, pp. 1151-1172.
- Orfield, M. (2005) « Racial Integration and Community Revitalization: Applying the Fair Housing Act to the Low Income Housing Tax Credit », *Vanderbilt Law Review*, 58, 6, pp. 1747-1804.
- Pan Ké Shon et J. L., Scodellaro, C. (2011), « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *Documents de travail de l'Ined*, 171.
- Pattillo-McCoy, M. (1999), *Black Picket Fences: Privilege and Peril among the Black Middle Class*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pattillo, M. (2007), *Black on the Block: The Politics of Race and Class in the City*, University of Chicago Press, Chicago.
- Reece, J. (2005), *Connecting Housing to Opportunity*, Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Ohio State University.
- Rosenbaum, J. E. et al. (1998), « Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing », *Housing Policy Debate*, 9, 4, pp. 703-740.
- Sabbagh, D. (2010), « La construction de l'identité raciale aux États-Unis : à propos de Compter et classer : histoire des recensements américains de Paul Schor (Paris, Presses de l'EHESS, 2009), *La vie des idées* [En ligne <http://www.laviedesidees.fr/La-construction-de-l-identite.html>], mars.
- Sala Pala, V. (2010), « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards Sociologiques*, 39, pp. 31-47.
- Sala Pala, V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Sanders, H. T. (1980), « Urban Renewal and the Revitalized City: A Reconsideration of Recent History », in: Rosenthal, D. B. (sous la direction de), *Urban Revitalization*, Urban Affairs Annual Reviews, 18, pp. 103-126.
- Schelling, T. C. (1972), « A Process of Residential Segregation: Neighborhood Tipping », in: Pascal, A. (sous la direction de), *Racial Discrimination in Economic Life*, Lexington Books, pp. 157-184.
- Simon, P., Kirszbaum, T. (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », Note du GELD, 3.
- Simon, P. (2003), « Le logement social en France et la gestion des populations à risque », *Hommes & migrations*, 1246, pp. 78-91.
- Steinberg, S. (2010), « The Myth of Concentrated Poverty », in Hartman, C. et Squires, G.D. (sous la direction de), *The Integration Debate: Competing Futures for American Cities*, Routledge, New York, pp. 213-27.

- Tanter, A. et Toubon, J.-C. (1999), « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 33-34, janvier-avril, pp. 59-86.
- Tissot, S. (2005), « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, septembre, pp. 54-69.
- Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, Paris.
- Toubon, J.-C. (1998), « Violences urbaines. L'attribution des logements sociaux », *Migrations et Société*, 10, 60, novembre-décembre, pp. 65-82.
- Tricart, J.-P. (1977), « Genèse d'un dispositif d'assistance : les 'cités de transit' », *Revue Française de Sociologie*, 18, 4, pp. 601-624.
- Turner, M. A. et al. (sous la direction de), (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press, Washington DC.
- Viet, V. (1999), « La politique du logement des immigrés », *Vingtième siècle*, n° 64, octobre-décembre, pp. 91-103.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Wright, P. A. et al. (2006), « The Case of Cabrini-Green », in: Bennett, L. et al. (sous la direction de), *Where Are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, M. E. Sharpe, Armonk.

Notes

- 1 Près de 7 milliards de dollars fédéraux pour HOPE VI et plus de 11 milliards d'euros de subventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ; s'ajoutent dans les deux cas différentes sources de financement, nationales et locales, qui multiplient ces montants par trois ou quatre.
- 2 Un logement social reconstruit pour un logement social démoli.
- 3 Article 6 de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- 4 Ces enquêtes visaient d'ailleurs des objectifs plus larges et portaient, en particulier, sur la dimension participative et globale (urbaine et sociale) de la rénovation urbaine.
- 5 Ne sont pas exploités ici les entretiens menés avec 9 élus dans trois autres communes (Bourg-la-Reine, Fontenay-aux-Roses et Sceaux) partageant avec Bagneux le quartier intercommunal des Blagis.
- 6 Le gouvernement fédéral subventionne un peu plus de 5 millions de ménages, à travers trois grands programmes : le *public housing* (1,2 million de logements) ; le *multifamily assisted housing* géré par des bailleurs privés, avec ou sans but lucratif (1,7 million de logements) ; et une aide à la personne, le *Housing Choice Voucher Program*, permettant à des ménages à faibles ressources de se loger dans le parc privé moyennant la prise en charge d'une partie de leur loyer par les *Public Housing Authorities* (2,2 millions de bénéficiaires). À ces trois grands programmes s'ajoute un mécanisme indirect de soutien à la construction sociale (*Low-income Housing Tax Credit*, soit 1,7 million de logements) et divers autres programmes fédéraux ou locaux d'aide à la pierre (notamment le programme fédéral HOME).
- 7 Société nationale de construction pour les travailleurs algériens.
- 8 Tel est l'objet des « *Affirmative Fair Marketing Plans* » que tous les gestionnaires de logements sociaux ou privés recevant des fonds publics sont tenus d'établir depuis 1972.
- 9 Inspiré du programme Gautreaux, le programme fédéral *Moving To Opportunity*, lancé en 1993 dans cinq grandes villes, ne faisait plus aucune référence à des critères ethno-raciaux, mais seulement au critère de pauvreté.
- 10 Pour une discussion de cette question, voir Turner et al. (2009).
- 11 Ces quotas avaient été validés par des décisions judiciaires isolées (notamment en 1973 dans l'affaire *Otero v. New York City Housing Authority*), sous réserve qu'ils soient établis en référence à des études empiriques démontrant l'existence d'un « seuil de bascule » (*tipping point*) au-delà duquel les Blancs déménageraient ; l'hypothèse de *tipping points* faisait l'objet d'une discussion scientifique depuis les années 1950 (Duncan et Duncan 1957 ; Schelling 1972). Compte tenu de leur impact discriminatoire, ces seuils de tolérance ont été définitivement écartés depuis une décision datant de 1988 (*United States v. Starrett City*), rendue par la même Cour que celle qui pris en charge l'affaire Otero, et qui s'est donc déjugée).
- 12 Voir en particulier les actions du *Poverty & Race Research Action Council*, une organisation de défense des droits civiques qui associe juristes et chercheurs. <http://www.prrac.org>. Voir aussi l'ouvrage collectif codirigé par C. Hartman et G. Squires (2010).

- 13 Voir notre récente recherche sur *Choice Neighborhoods*, le programme de rénovation urbaine initié par l'administration Obama en 2009 et qui se substitue à HOPE VI. Kirszbaum T. (2013), *Rénovation urbaine et équité sociale : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, Rapport de recherche, ISP, CNRS, SG-CIV, Cas.
- 14 *National Commission on Severely Distressed Public Housing*.
- 15 Des données sur les appartenances ethno-raciales des occupants n'étaient présentées qu'en annexe d'un volume de plus de 400 pages publié à part du rapport de la Commission, intitulé « *Working Papers on Identifying and Addressing Severely Distressed Public Housing* ».
- 16 Cette proposition va recevoir une consécration législative en 1998 avec le *Quality Housing and Work Responsibility Act*.
- 17 Extrait du NOFA pour l'année 1996.
- 18 Chicago Futures Forum, 26 février 1999.
- 19 Né sous les auspices d'un consensus bipartisan, le programme HOPE VI a vu en revanche ses soutiens républicains s'étioler, l'administration Bush ayant voulu y mettre un terme en arguant du fait que sa mission – éliminer les segments les plus dégradés du *public housing* – était accomplie.
- 20 Conférence de presse, 24 avril 2001.
- 21 France 2, 17 octobre 2001.
- 22 Europe 1, 23 décembre 2003.
- 23 Rencontre nationale des Grands projets de ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.
- 24 Déplacement à Montfermeil, 17 novembre 2011.
- 25 RMC Info, 2 juillet 2003.
- 26 Solidarité et renouvellement urbains. L'article 55 oblige l'ensemble des communes, au-delà d'un certain seuil de population, à atteindre un quota de 20 % de logements sociaux.
- 27 La gauche n'a pas manqué non plus de fustiger le plan de rénovation urbaine sur l'absence de concertation avec les associations et les habitants, l'augmentation prévisible des loyers à l'issue des opérations de logement ou encore l'absence de garanties sur l'accompagnement social des personnes relogées.
- 28 Cependant, les pratiques locales ont été souvent en deçà des intentions affichées, qu'il s'agisse de la reconstruction des logements sociaux détruits dans des quartiers non minoritaires (appelés « *non-impacted areas* ») ou des actions volontaristes de « *mobility counseling* » pour encourager les relogements dans ce type de quartiers. De fait, les personnes relogées « hors site » ont souvent emménagé dans un quartier moins pauvre, mais peu diversifié au plan ethno-racial (Turner et al., 2009).
- 29 Nous renvoyons à notre rapport de recherche pour une présentation plus détaillée des règles d'attribution des logements aidés et des garanties entourant le processus de relogement (Kirszbaum, 2008a).
- 30 *Low-Income Housing Tax Credit*, voir *supra* note 6.
- 31 Dans quelques villes, des procès ont été engagés contre les promoteurs du programme HOPE VI, mais sur le fondement d'une discrimination indirecte, c'est-à-dire indépendamment de l'intentionnalité des acteurs de la rénovation urbaine. Parmi les motifs de plainte figurent l'impact négatif disproportionné sur les minorités et les femmes de la perte de logements sociaux ou de relogements exclusivement effectués vers des quartiers racialement ségrégués (Miller, 2003 ; Wright et al. 2006).
- 32 En lien avec la rénovation urbaine, ce phénomène a été amplement étudié, ces dernières années, mettant aux prises des propriétaires noirs et des locataires noirs plus pauvres (voir notamment Pattillo, 2007 ; Hyra, 2008). Nous l'avons également observé dans une enquête récente dans le quartier de Woodlawn à Chicago (Kirszbaum, 2013).
- 33 Ce panel comprend 9 élus UMP et apparentés, 2 UDF, 9 PS et apparentés, 7 PCF et 3 Verts. Dans chacune des 6 communes franciliennes, nous avons interrogé des élus de la majorité et de l'opposition municipale ; dans le cas de Clichy-sous-Bois, faute de représentant(e) de la droite au conseil municipal, il s'agissait d'un conseiller général.
- 34 Les mêmes contrastes se vérifient chez les autres techniciens des collectivités ou de l'État, les plus réfractaires à l'égard de l'acceptation ethno-raciale de la mixité étant les techniciens du volet social de la politique de la ville, faiblement investis dans les projets de rénovation urbaine.
- 35 Audition devant le Sénat, 30 mai 2006 (cité par Epstein, 2013).

Pour citer cet article

Référence électronique

Thomas Kirszbaum, « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles* [En ligne], 13 | 2013, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 19 décembre 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4769>

À propos de l'auteur

Thomas Kirszbaum

Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220)

Adresse électronique : tkirszbaum@yahoo.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Derrière le mot d'ordre désormais transnational de « mixité », la rénovation urbaine peut s'analyser comme un instrument de réaffectation spatiale des minorités car il s'agit de corriger voire d'effacer le legs historique des politiques ségrégatives du logement social. Aux États-Unis comme en France, les textes officiels affichent une neutralité ethno-raciale pour qualifier la mixité attendue. L'analyse de discours publics et d'entretiens conduits avec des acteurs nationaux et locaux révèle toutefois des différences marquées, voire contre-intuitives, dans la manière dont se trouvent mobilisées les catégories de classe et de « race ». Deux registres argumentaires sont identifiables : de nature sociale et économique aux États-Unis, de nature politique et ethnique en France. Le cas étasunien illustre la disjonction entre les objectifs de mixité des revenus et de diversité raciale dans un contexte de forte imprégnation des acteurs par les normes de non-discrimination. Dans le contexte français où les quartiers de minorités sont durablement délégitimés, la finalité de mixité « sociale » ne s'est pas émancipée d'objectifs ethno-raciaux.

Behind the transnational watchword of « mixed neighborhoods », urban renewal policies can be analyzed as instruments used to relocate minorities in the urban space, as they aim at correcting if not erasing the legacy of segregationist social housing policies. In the United States as in France, official documents set color-blind goals when describing the expected mixing of residents. The analysis of public discourses and interviews with national and local actors reveal however sharp and counter-intuitive contrasts in the way categories of class and race are mobilized. Two argumentative registers are recognizable: one of social and economic nature in the United States, one of political and ethnic nature in France. The American case illustrates a disjunction between the objectives of income mixing and racial diversity in the context of a strong appropriation of nondiscrimination norms by the actors. In the French context, where minority neighborhoods are lastingly delegitimized, the goal of « social mixing » has not been emancipated from ethno-racial objectives.

Entrées d'index

Mots-clés : rénovation urbaine, mixité, catégorie raciale États-Unis, France

Keywords : urban revitalization, mixed-income, racial categories, United States, France