



Rénovation urbaine et équité sociale: Choice Neighborhoods aux Etats-Unis

Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. Rénovation urbaine et équité sociale: Choice Neighborhoods aux Etats-Unis. [Rapport de recherche] ISP; CNRS; Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective; Secrétariat général du Comité interministériel des villes 2013. halshs-01265144

HAL Id: halshs-01265144

<https://shs.hal.science/halshs-01265144>

Submitted on 30 Jan 2016

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.



CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE
SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES

RENOVATION URBAINE ET EQUITÉ SOCIALE

CHOICE NEIGHBORHOODS AUX ÉTATS-UNIS

RAPPORT DEFINITIF

Responsable scientifique : Thomas Kirszbaum

Septembre 2013

SOMMAIRE

<i>Présentation</i>	3
HOPE VI et PNRU : la convergence d'effets (anti)sociaux	4
<i>Choice Neighborhoods</i> : vers un troisième âge de la rénovation urbaine ?	6
Le déroulement de l'enquête	8
Liste des personnes interrogées	8
PREMIERE PARTIE: <i>CHOICE NEIGHBORHOODS</i> DANS L'HISTOIRE DE LA RENOVATION URBAINE :	
CONTINUITES ET RUPTURES	11
1. <i>De l'urban renewal à HOPE VI</i>	12
1.1. La politique d' <i>urban renewal</i> : l'anti-modèle et les contre-modèles	12
Quand la rénovation urbaine produit la ségrégation raciale	12
Les années 1960 ou la subversion méthodologique de l' <i>urban renewal</i>	14
Disséminer les logements sociaux pour lutter contre la ségrégation	17
Encourager la mobilité résidentielle des minorités	18
Entre développement communautaire et déségrégation raciale, une politique clivée	21
1.2. HOPE VI : la rénovation urbaine pour déconcentrer la pauvreté	23
Ramener « l'espoir » dans le <i>public housing</i>	23
Une révision des objectifs initiaux	25
Les facteurs du changement	28
Un contexte académique porteur	30
Une articulation (théorique) avec le développement communautaire et la dispersion résidentielle	33
1.3. L'impact social de HOPE VI : une répétition de l' <i>urban renewal</i> ?	37
L'impact discriminatoire de la perte de logements abordables	39
Une déségrégation économique sans déségrégation raciale	42
Des doutes sur les vertus de la mixité résidentielle	46
Des démarches de revitalisation urbaine peu participatives et globales	48
Les échos de la critique au Congrès	50
2. <i>De HOPE VI à Choice Neighborhoods</i>	52
2.1. Une pièce maîtresse de la politique urbaine d'Obama	52
Le « retour du <i>leadership</i> fédéral »	52
Mieux dépenser faute de dépenser plus	54
Des « quartiers de choix » pour réconcilier les courants de la politique urbaine	57
Une discrète inflexion du discours fédéral sur la pauvreté concentrée	58
Une ambition limitée par le contexte politico-budgétaire	61
2.2. Le changement dans la continuité	64
Garder le « meilleur » de HOPE VI	64
Donner le choix aux habitants originels	66
Promouvoir une approche participative et globale	70
Miser sur la capacité et le potentiel des sites locaux	74
Évaluer les effets sociaux de la rénovation urbaine	76
2.3. Un compromis entre coalitions d'intérêt	80
Les parlementaires au Congrès	80
Le lobby des agences du logement social	82
Le lobby des promoteurs privés et <i>non-profit</i>	83
Les avocats du logement des pauvres	85
Les avocats de la déségrégation	87

SECONDE PARTIE: CHOICE NEIGHBORHOODS A CHICAGO ET BOSTON 92

1. La rénovation de Grove Parc à Woodlawn/Chicago.....	93
1.1. Histoire exemplaire d'une lutte contre la dispersion	96
L'alliance des locataires et des étudiants	97
L'entrée en scène du repreneur	102
Un projet de rénovation négocié avec les habitants pour garantir l'équité	105
1.2. Vers un projet intégré : <i>Choice Neighborhood</i>	107
<i>Housing</i> : le pari d'une <i>gentrification</i> maîtrisée	108
<i>Neighborhood</i> : combiner développement exogène et endogène	111
<i>People</i> : un <i>continuum</i> de services pour sortir les habitants de la pauvreté	114
1.3. La laborieuse fabrication de l'intérêt commun	118
Woodlawn ou la communauté introuvable	118
Le nimbysme version afro-américaine	122
Un travail inachevé d'organisation des habitants	125
2. La rénovation de Marrant Bay à Dorchester/Boston	128
2.1. La fabrication du projet au croisement des logiques <i>bottom-up</i> et <i>top-down</i>	132
La stratégie expansionniste d'une entreprise sociale de quartier	132
Créer la confiance avec et entre des habitants divisés	134
Quand l'intérêt communautaire rencontre l'intérêt municipal	136
2.2. <i>Choice Neighborhood</i> pour améliorer la condition des habitants actuels	137
<i>Housing</i> : transformer l'habitat sans changer le peuplement.....	138
<i>Neighborhood</i> : créer des opportunités sur place.....	142
<i>People</i> : faire plus pour (et avec) ceux qui ont le moins	146
2.3. Le processus de coordination à l'épreuve	149
L'institutionnalisation du développement communautaire.....	149
Le partage des ressources, des rôles et des territoires comme sources de tensions	154
Le portage municipal en question	157
3. Chicago et Boston : éléments d'analyse transversale	160
3.1. Une rénovation douce.....	160
3.2. Le choix de rester comme critère de succès	165
3.3. La gouvernance à l'épreuve du néo-managérialisme.....	169

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS..... 173

Une innovation à relativiser	176
Quelles recommandations pour un PNRU socialement équitable ?	178

BIBLIOGRAPHIE 186

PRESENTATION

Dans sa plus simple expression, la rénovation urbaine est l'acte politique consistant à démolir tout ou partie d'un îlot ou d'un quartier, afin d'y reconstruire une nouvelle infrastructure physique (logements, équipements, voiries...). Toutefois, ce geste urbain ne se résume pas à une opération de recomposition de l'espace, car il s'accompagne toujours d'intentions et d'effets sociaux.

C'était le cas hier lorsque la démolition visait les taudis des centres urbains. Sorte d'acte fondateur de la rénovation urbaine¹, le modèle haussmannien de réaménagement de Paris et d'autres villes françaises obéissait d'abord à des préoccupations de rationalisation de l'espace, de création de réseaux et d'équipements urbains, d'ordre public, d'adaptation aux besoins de l'économie et d'affairisme financier. Il n'en poursuivait pas moins des objectifs sociaux, guidés par une idéologie hygiéniste qui tenait l'entassement des pauvres dans l'habitat insalubre du cœur de la ville pour une cause majeure de désordres sanitaires et moraux²; en pratique, le seul effet social avéré de l'hausmannisme a été le déplacement forcé de nombreux habitants, même si l'importance de son impact ségrégatif reste discutée³.

À partir de la fin du 19^{ème} siècle, une campagne pour l'éradication des taudis va prendre de l'ampleur dans différents pays. Cet objectif était d'abord porté par des « réformateurs sociaux » préoccupés par les conditions de vie et de logement du prolétariat urbain. Ces réformateurs vont faire alliance avec des planificateurs urbains, des décideurs politiques et hommes d'affaires plus intéressés par la valorisation foncière et immobilière des centres-villes que par le sort des pauvres⁴. La circulation internationale des idées était néanmoins intense et tous s'accordaient sur le postulat d'une influence déterminante du milieu physique sur les comportements individuels et sociaux⁵.

L'éradication des taudis eu d'abord un caractère local, mais elle va se structurer nationalement et finira par avoir des traductions législatives dans différents pays (Grande-Bretagne, États-Unis, France...). Si l'ampleur des opérations de rénovation urbaine engagées avant 1945 sous des appellations diverses restait modeste, une relation était déjà établie avec la construction des premiers logements sociaux qui servaient, entre autres, au relogement des populations déplacées, moyennant une sélection rigoureuse des familles « méritantes ». Ce processus de démolition-construction sera beaucoup plus affirmé après la guerre sous l'impulsion des États qui vont financer massivement tout à la fois la démolition de quartiers anciens et la construction de logements sociaux. Chaque fois, l'affichage d'intentions sociales généreuses était largement démenti par les faits, tant il était évident que la motivation première des pouvoirs publics et de leurs partenaires économiques était d'adapter la ville aux nécessités du marché, au prix d'une accentuation de la ségrégation résidentielle, sociale et ethno-raciale⁶.

¹ Harvey, D. (2003), *Paris, Capital of modernity*, Routledge ; Epstein, R. (à paraître), « (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle », in Desage, F. et al. (dir.), *Le peuplement comme politique(s)*, Presses universitaires de Rennes.

² Murard, L., Zylberman, P. (1996), *L'hygiène dans la république, 1870-1918*, Fayard.

³ Faure, A. (2008), « La ségrégation, ou les métamorphoses historiographiques du Baron Haussmann », in Jaillet, M.-C. et al. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Éditions du Puca.

⁴ Gans, H. J. (1968), *People and Plans. Essays on Urban Problems and Solutions*, Basic Books ; Zipp, S. (2013), « The Roots and Routes of Urban Renewal », *Journal of Urban History*, vol. 39, n°3, May.

⁵ Magri, S., Topalov, C. (1987) « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925: Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n°3, juillet-septembre.

⁶ Castells, M. (1972), *La question urbaine*, Maspero.

HOPE VI et PNRU : la convergence d'effets (anti)sociaux

Les politiques contemporaines de rénovation urbaine gèrent à certains égards l'héritage des politiques d'autrefois. Ce sont en effet les grands ensembles de logements sociaux qui avaient accueilli une large part des délogés de la rénovation urbaine des années 1950 et 1960, qui sont aujourd'hui pris pour cibles des nouvelles politiques de rénovation urbaine⁷. Ce sont parfois les mêmes quartiers qui, à plusieurs décennies d'intervalles, sont démolis puis reconstruits⁸.

Les deux pays occidentaux à avoir engagé les politiques les plus ambitieuses en la matière, au cours des deux dernières décennies, sont sans conteste les États-Unis et la France, avec respectivement le programme HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*⁹) lancé en 1993, et le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) initié dix ans plus tard. Ces politiques ont bénéficié d'investissements considérables de l'État central¹⁰ ; 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.

Alors que les deux pays sont *a priori* si différents sur le plan de l'organisation institutionnelle, de la morphologie des villes ou de l'intensité de la ségrégation ethno-raciale, de réelles convergences se dessinent entre leur politique respective de rénovation urbaine. La similitude la plus manifeste 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, une nouvelle offre résidentielle, privée et aidée, est destinée à attirer des clientèles élargies. Les deux programmes encouragent aussi l'émergence de formes urbaines peu denses, avec une prédilection pour les petites unités résidentielles. Ils s'efforcent aussi de promouvoir un « espace défendable », privatisé ou semi-privatisé, permettant aux habitants de mieux contrôler les lieux situés à proximité immédiate de leur habitation¹¹.

Ces démarches sont officiellement justifiées dans les deux pays par la nécessité de « réparer les erreurs du passé ». Il s'agit de reconvertir des quartiers d'habitat social jugés obsolescents, au plan physique comme économique¹², en rompant délibérément avec l'urbanisme massif et uniforme de l'après-guerre, et en cherchant à faciliter l'inscription de ces quartiers dans le jeu des marchés résidentiels.

⁷ Epstein, R. (à paraître), *op. cit.*

⁸ Vale, L. J. (2013), *Purging the Poorest : Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities*, University Press of Chicago.

⁹ « Des opportunités de logement où que ce soit pour chacun ».

¹⁰ 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.

¹¹ Newman, O. (1972), *Defensible Space : Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan. Sur la parenté entre démarches françaises de résidentialisation et théories américaines de l'espace défendable, voir Vallet, B. (2007), « Aux origines de la résidentialisation : le lien avec la prévention situationnelle », in Collectif, *La résidentialisation en questions*, Éditions Certu.

¹² Edward Goetz évoque aussi une obsolescence politique, celle du *New Deal*. Goetz, E. G. (2012), « Obsolescence and the Transformation of Public Housing Communities in the US », *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, n°3 ; Fortin, J.-P. (1999), *Grands ensembles. L'espace et ses raisons*, Éditions du Puca.

La rénovation urbaine est également en rupture avec les politiques antérieures du logement social car elle cherche à en corriger, voire en effacer les effets ségrégatifs à long terme – et plus spécifiquement leurs conséquences en termes de concentration spatiale des minorités ethno-raciales. Derrière le mot d'ordre désormais transnational de « mixité », cette politique peut en effet s'analyser comme un instrument de réaffectation spatiale des minorités¹³. Mais les intentions poursuivies par ses promoteurs sont marquées du sceau de l'ambivalence, selon que la rénovation urbaine vise la simple dissolution des concentrations de minorités, perçues comme des handicaps pour l'image et la revalorisation des quartiers, ou qu'elle vise à élargir améliorer la situation socio-économique et résidentielle de ces populations.

De façon beaucoup plus insistante que les générations antérieures de la rénovation urbaine, le programme HOPE VI et le PNRU affichent donc des objectifs sociaux : la mixité résidentielle est censée renforcer les chances d'intégration socio-économique des habitants originels, tandis que leur relogement doit être une opportunité pour engager des parcours de promotion résidentielle. Cependant, les travaux scientifiques et d'évaluation conduits aux États-Unis et en France témoignent d'un décalage persistant, même s'il est sans doute moins accusé que par le passé, entre ces intentions sociales et les bénéfices concrets de la rénovation urbaine pour les habitants originels¹⁴. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle la mixité résidentielle améliore substantiellement les chances socio-économiques des plus défavorisés est-elle empiriquement peu corroborée, que ce soit dans les quartiers d'origine ou dans les quartiers de destination des ménages relogés. L'impact de la rénovation urbaine sur leur promotion résidentielle apparaît également sujet à caution dans les deux pays.

Non seulement les effets sociaux positifs de la rénovation urbaine ne sont pas forcément au rendez-vous, mais cette politique a des effets véritablement anti-sociaux. Ainsi une partie des habitants de départ sont-ils contraints de partir de leur quartier contre leur gré, sans forcément accéder à de meilleures opportunités résidentielles. En déménageant, ils risquent aussi de se couper de leurs réseaux sociaux et de ne plus avoir accès à des services collectifs qu'ils ne retrouveront pas dans leur nouveau quartier. Enfin, la destruction d'un stock important de logements familiaux bon marché accentue les tensions sur les marchés locaux de l'habitat, et pénalise les familles nombreuses à faibles revenus qui appartiennent souvent aux minorités ethno-raciales. Au-delà des ménages à reloger, le volume de démolitions généré par la rénovation urbaine induit des effets en chaîne sur l'ensemble du marché locatif des agglomérations. En créant une nouvelle catégorie de ménages prioritaires, elle déstabilise les systèmes d'attribution et pénalise les personnes en attente d'un logement social ou d'une mutation.

Le bilan des politiques de rénovation urbaine engagées aux États-Unis et en France depuis les années 1990 invite donc à s'éloigner de la lecture mécaniste selon laquelle il n'y aurait que des gagnants et pas de perdants grâce à l'amélioration conjointe de la situation des quartiers et de la condition de leurs habitants originels. Le tableau doit être nuancé, car on trouve des exemples locaux d'articulation plus ou moins réussie entre les préoccupations de valorisation de l'espace et d'équité sociale envers les habitants. Mais on peut observer dans les deux pays une même célébration politique et institutionnelle des réalisations de la rénovation urbaine qui contraste avec la lecture

¹³ Kirszbaum, T. (à paraître), « La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis entre classe et 'race' », *Métropoles*.

¹⁴ Pour un bilan des travaux américains, voir Popkin, S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI : Research Findings and Policy Challenges*, The Urban Institute, The Brookings Institution. Pour un bilan des travaux français, voir Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II.

beaucoup plus nuancée sinon franchement critique des chercheurs en sciences sociales sur ses effets et modes opératoires.

Ce décalage reflète sans doute la tension inhérente à la rénovation urbaine, partagée entre une quête de la performance, lisible au travers des réalisations et des transformations physiques qu'elle suscite, et une préoccupation de justice sociale beaucoup moins lisible si l'on considère les parcours socio-résidentiels des habitants originels et la façon dont ils sont pris en compte dans cette politique.

***Choice Neighborhoods* : vers un troisième âge de la rénovation urbaine ?**

Alors que des interrogations sur l'avenir de son Programme national de rénovation urbaine et sur la façon d'en réformer les aspects les plus controversés du point de vue de la justice sociale en sont toujours pas levées en France, le cas américain présente l'intérêt de poser la question de la « réformabilité » de cette politique. À la suite de l'élection de Barack Obama, en 2008, l'administration fédérale a en effet substitué à HOPE VI un nouveau programme intitulé *Choice Neighborhoods*, engagé pour l'heure dans un nombre limité de villes.

Tout en s'inscrivant dans la filiation du programme précédent, *Choice Neighborhoods* paraît en avoir tiré les enseignements, en affichant une préoccupation forte d'équité sociale perceptible dans les garanties apportées en termes de préservation du logement abordable et de relogement des habitants – autant d'aspects sur lesquels HOPE VI pouvait être critiqué. Avec *Choice Neighborhoods*, le gouvernement fédéral tente aussi d'articuler étroitement la rénovation urbaine aux enjeux de la mobilité sociale et résidentielle des habitants originels.

Dans le même temps, le socle du programme HOPE VI a été conservé, avec l'objectif toujours affirmé de « déconcentration de la pauvreté » et le recours aux démolitions comme mode opératoire. L'une des questions que soulève ce nouveau programme est donc celle de la compatibilité entre les objectifs sociaux affichés par *Choice Neighborhoods* et le maintien des principes cardinaux de la rénovation urbaine. Assiste-t-on en d'autres termes à l'émergence d'un programme de rénovation urbaine de la « troisième génération », après la politique d'*urban renewal* des années 1950 et 1960, puis le programme HOPE VI, dont les effets sociaux ont été vivement contestés ?

Parce que *Choice Neighborhoods* est un programme récent, nous n'avons pu en étudier toutes les potentialités – et encore moins les impacts dans le temps imparti à l'enquête. Celle-ci a débuté à l'été 2011 en même temps qu'étaient choisis les premiers sites où le programme allait être mis en œuvre. On a donc privilégié une analyse des intentions, des processus et des contenus programmatiques, avec pour fil rouge le critère de l'équité sociale que l'on peut définir, dans la rénovation urbaine, comme l'ensemble des protections, perspectives de promotion et possibilités d'implication proposées aux habitants originels.

Pour traiter ces questions, nous avons adopté une approche généalogique, en replaçant *Choice Neighborhoods* dans l'histoire longue de la rénovation urbaine américaine – une histoire que nous faisons commencer après la seconde guerre mondiale mais dont on a vu qu'elle a des racines plus anciennes. À travers les trois âges de la rénovation urbaine qui seront distingués – la politique d'*urban renewal*, le programme HOPE VI et puis *Choice Neighborhoods* – nous essaierons de saisir les éléments de continuité et de changement entre ces différentes politiques.

La mise en perspective de *Choice Neighborhoods* dans l'histoire des politiques urbaines fédérales a été prolongée par deux études de cas, à Chicago et Boston, où ce programme est entré en application fin 2011. À la différence d'autres sites où *Choice* cible le *public housing*, comme sous HOPE VI, il s'agit dans ces deux villes de rénover des logements aidés relevant de la catégorie du *multifamily assisted housing* et propriété d'entités privées (*privately-owned subsidized housing*) à but non lucratif. C'est en effet l'une des innovations de *Choice Neighborhoods* que d'avoir étendu la rénovation urbaine à ce type de logements sociaux, beaucoup plus nombreux que le *public housing*, lequel ne représente qu'une petite minorité du stock de logements aidés aux États-Unis.

Les études de cas devront permettre de vérifier si l'équité sociale affichée par le programme fédéral se concrétise localement dans les orientations et le mode d'élaboration des projets. Il s'agit en particulier d'analyser la façon dont sont résolues – ou non – les tensions pouvant naître d'objectifs potentiellement contradictoires que sont la revalorisation des quartiers et l'équité envers les habitants originels, au sens où nous l'avons définie (protections, perspectives de promotion et possibilités d'implication). C'est en définitive la dimension du « choix » qui sera examinée dans *Choice Neighborhoods* : s'agit-il de renforcer l'attractivité des quartiers pour en faire des « quartiers de choix » prisés par les habitants extérieurs, et/ou s'agit-il d'augmenter la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins, soit la situation de la grande majorité des habitants initiaux ?

Le choix Chicago et Boston, parmi les cinq à avoir été sélectionnés au terme du premier appel à projets fédéral, se justifie pour deux raisons principales. Tout d'abord, par le portage des projets correspondant à deux configurations institutionnelles distinctes : ce portage est assuré par un bailleur privé à but non lucratif à Chicago, où la municipalité est partenaire secondaire ; il est assuré par la municipalité qui pilote le programme à Boston, mais en association avec des organisations de quartier qui en sont les partenaires privilégiés.

La seconde raison tient à l'intérêt d'analyser la mise en œuvre d'un même programme dans des contextes urbains et ethno-raciaux contrastés. Cela facilite en effet l'identification des traits les plus saillants de la politique étudiée par-delà la singularité des contextes locaux. De fait, les contrastes sont très significatifs entre le quartier de Woodlawn à Chicago, emblématique de la figure du « ghetto noir » américain, et le quartier multiculturel et multiethnique de Dorchester à Boston, dont la composante immigrée est importante.

Au terme de cette recherche, nous ferons retour sur le cas français, pour formuler des recommandations et répondre ainsi à une demande du Secrétariat général du Comité interministériel des villes et du Centre d'analyse stratégique.

Quelques précisions sur le logement aidé aux États-Unis

Faute de données centralisées et exhaustives, il n'est pas aisé d'estimer la proportion de logements et/ou de ménages aidés à des fins sociales aux États-Unis. Sur un stock total d'environ 110 millions de logements, on peut estimer à environ 7 % la proportion de logements et/ou de ménages aidés en croisant différentes sources ; soit un taux nettement inférieur au parc social de la plupart des pays européens, même s'il peut exister une concentration locale de logements aidés à l'échelle d'un quartier, voire d'une ville.

Environ 2,25 millions de logements relèvent de la catégorie du public housing, dont 1,16 million de logements financés par le ministère du Logement (contre plus de 1,3 million au début des années 1990), 0,4 million par le ministère de la Défense et 0,7 million par les gouvernements locaux.

Un nombre sensiblement égal est détenu par des entités sans but lucratif (Community Development Corporations, coopératives, etc.).

S'ajoutent 2,24 millions de bénéficiaires d'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.

Le solde est constitué par le parc détenu par des bailleurs privés (privately-owned subsidized housing) recevant une aide à la pierre (notamment dans le cadre du Multifamily Assisted Housing ou du Low-income Housing Tax Credit) ; ces derniers logements peuvent basculer dans le marché libre au-delà d'une certaine durée.

Le déroulement de l'enquête

Comme indiqué, l'enquête s'est déroulée à un double niveau : celui de la conception nationale du programme et celui de sa mise en oeuvre locale à Chicago et Boston. Elle a nécessité trois déplacements aux États-Unis, en décembre 2011, en septembre et en novembre 2012 ; 75 personnes ont été interrogées au total (voir la liste pages suivantes).

L'objectif poursuivi à l'échelle nationale étant de retracer la genèse du programme *Choice Neighborhoods*, nous avons procédé à l'exploration de sources bibliographiques se rapportant à l'histoire de la rénovation urbaine jusqu'à la période précédant immédiatement l'entrée en vigueur de *Choice Neighborhoods*.

Pour l'étude de ce dernier programme, outre une analyse documentaire et bibliographique, nous avons interrogé différentes catégories d'acteurs ayant un rôle et/ou une expertise nationale : fonctionnaires fédéraux, associations nationales dans le champ du logement social, think tanks, évaluateurs et universitaires. Les entretiens ont eu lieu à Washington DC, Philadelphie, New York, Boston, Chicago et Paris (dans ce dernier cas, à l'occasion de visites d'interlocuteurs américains ou par téléphone avec des interlocuteurs localisés aux États-Unis).

Les enquêtes de terrains conduites à Chicago et Boston visaient à analyser la genèse et la mise en oeuvre des projets locaux engagés au titre de *Choice Neighborhoods*. Nous avons donc interrogé une diversité d'acteurs intervenus dans le processus de fabrication des projets locaux et/ou dans leur mise en oeuvre : acteurs des municipalités, du logement, du gouvernement fédéral, d'organisations de quartier, des services socio-éducatifs, résidents actifs dans des associations...

Liste des personnes interrogées

Niveau national

Martin D. Abravanel (Urban Institute)

Richard D. Baron (McCormack Baron Salazar)

Beverly Bates (Community Builders Inc.)

Joel Bookman (Local Initiatives Support Corporation)

Chas Cadwell (Urban Institute)

Robert J. Chaskin (School of Social Service Administration, University of Chicago)

Jennifer Comey (Urban Institute)

Cyril Cosme (Ambassade de France aux Etats-Unis)

Linda Couch (National Low Income Housing Coalition)

Clare Duncan (Stewards of Affordable Housing for the Future)

Ingrid Gould Ellen (Wagner Graduate School of Public Service, New York University)

Amanda Fischer (Congressional Staffer of US Representative Maxine Waters)

Edward G. Goetz (Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota)

Suzanne Hague (Stewards of Affordable Housing for the Future)

Leah Hendey (Urban Institute)

Thomas G. Kingsley (Urban Institute)

Anne C. Kubisch (Aspen Institute)

Paul Joice (US Department of Housing and Urban Development).
 Alan Mallach (Brookings Institution, Center for Community Progress)
 Benjamin T. Metcalf (US Department of Housing and Urban Development)
 Mary Paumen (Local Initiatives Support Corporation)
 Rolf Pendall (Urban Institute)
 Michael J. Passante (Congressional Staffer of US Senator Robert Menendez)
 Susan J. Popkin (Urban Institute)
 Alexa Rosenberg (US Department of Housing and Urban Development)
 Justin Scheid (US Department of Housing and Urban Development)
 Celia D. Smoot (Local Initiatives Support Corporation)
 Xavier de Souza Briggs (Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology)
 Valerie Stahl (US Department of Housing and Urban Development)
 Luke Tate (US Department of Housing and Urban Development, White House Neighborhood Working Group)
 Philip Tegeler (Poverty & Race Research Action Council)
 Lawrence J. Vale (Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology)
 Paul Weech (Housing Partnership Network)

Chicago

Mattie Butler (Woodlawn East Community And Neighbors Inc.)
 Felicia Dawson (Preservation Of Affordable Housing)
 William F. Eager (Preservation Of Affordable Housing)
 Molly H. Ekerdt (Preservation Of Affordable Housing)
 Edward J. Hinsberger (US Department of Housing and Urban Development)
 Corey V. Howard (Woodlawn Home Owners Association)
 Aarti Kotak (Preservation Of Affordable Housing)
 Laura Lane (Network of Woodlawn)
 Leah Levinger (Chicago Housing Initiative)
 Vivian Moore (Metropolitan Family Services)
 Rudy Nimocks (Community Partnerships for the University of Chicago)
 Abbey O. Ogunbola (US Department of Housing and Urban Development)
 Karen Rhodes (Preservation Of Affordable Housing)
 Lonnie Richardson (STOP)
 Konrad Schlater (Preservation Of Affordable Housing)
 Anthony E. Simpkins (City of Chicago)

Audrena Spence (Metropolitan Family Services)

Andrew Spofford (Preservation Of Affordable Housing)

Wesley Walker (Network of Woodlawn)

Kate Walz (Sargent Shriver National Center on Poverty Law)

Nicole Woodard-Iliev (Woodlawn Children's Promise Community)

Boston

John Barbour (Quincy Geneva Housing Corporation, Project RIGHT)

Ken Barnes (City of Boston)

John Barros (Dudley Street Neighborhood Initiative)

Alexandra Curley (Urban Institute)

Jeanne DuBois (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

Beverly Estes-Smargiassi (City of Boston)

Barbara G. Fields (US Department of Housing and Urban Development)

Megara Flanigan (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

Robert C. Gehret Jr. (City of Boston)

Michel Kozu (Project RIGHT)

Stephanie Mendez (Boston Housing Authority)

Elias Monteiro (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

Andrew Sedensky (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

Harry Smith (Dudley Street Neighborhood Initiative)

Marie St. Fleur (City of Boston),

Jake Sullivan (City of Boston)

Bob Thompson (Quincy Geneva Housing Corporation)

Bob Van Meter (Local Initiatives Support Corporation)

Andy Waxman (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

Sandra West (Dorchester Bay Economic Development Corporation)

PREMIERE PARTIE

***CHOICE NEIGHBORHOODS* DANS L'HISTOIRE DE LA RENOVATION URBAINE : CONTINUITES ET RUPTURES**

1. DE L'URBAN RENEWAL A HOPE VI

1.1. La politique d'*urban renewal* : l'anti-modèle et les contre-modèles

La politique de rénovation urbaine engagée dans la période d'après-guerre avait été vigoureusement dénoncée pendant sa mise en œuvre. Un demi-siècle plus tard, elle continue d'avoir fort mauvaise presse, car symbolisant l'assujettissement des choix de politique urbaine aux intérêts du *big business*, la poursuite de finalités racistes inavouées, un manque d'attention aux besoins des pauvres, et des effets pervers nombreux dont on mesure la portée dans la longue durée.

Cet anti-modèle va favoriser l'émergence de contre-modèles de politiques urbaines, ceux de la planification urbaine « démocratique » qui va s'incarner dans la méthodologie du développement communautaire, et ceux de la déségrégation raciale des villes qui va s'incarner dans divers programmes de dissémination du logement social et d'encouragement à la mobilité des minorités pauvres. Ces deux courants historiques de la politique urbaine américaines apportent toutefois des solutions contradictoires à la question de la pauvreté urbaine.

Quand la rénovation urbaine produit la ségrégation raciale

Si l'on en trouve les prémisses dans les dispositions du *Wagner Housing Act* de 1937 adopté pendant le *New Deal*, l'acte de naissance de la politique de reconquête des centres peut être daté du *Housing Act* de 1949, dont le titre I traitait du « redéveloppement urbain » et mobilisait de substantiels financements du gouvernement fédéral (estimés à 51 milliards de dollars en valeur 2007)¹⁵. L'expression « *urban renewal* », passée à la postérité, n'est apparue de façon formelle qu'en 1954, dans une seconde loi d'importance sur le logement.

L'objectif affiché par la politique d'*urban renewal* était d'aider les villes à renforcer leur attractivité et remettre à niveau leur parc de logements. Mais les élus locaux et milieux d'affaires s'inquiétaient surtout de l'incapacité des grandes villes à capter les bénéfices de la croissance métropolitaine¹⁶. La rénovation urbaine devait par conséquent contribuer à la modernisation des centres urbains et leur permettre de regagner le terrain perdu face aux banlieues résidentielles (*suburbs*) devenues les terres de prédilection des classes moyennes blanches.

Le raisonnement sous-jacent à cette politique de reconquête était que les quartiers populaires situés à proximité des centres d'affaire (*downtown*) constituaient autant d'obstacles à leur développement et leur attractivité. Défini de façon très extensive¹⁷, l'habitat insalubre servira de prétexte au rachat public, au rasage et à la reconversion de centaines de quartiers (en voiries, bureaux, logements...), soumettant des centaines de milliers de familles à des déplacements forcés. En l'espace de vingt ans, ce sont près de 300 000 familles et 150 000 personnes seules qui furent déplacées et relogées dans des logements de qualité souvent plus médiocre que ceux dont elles avaient été chassées.

L'administration fédérale avançait des chiffres fantaisistes pour prouver que les relogements avaient amélioré les conditions de logement des pauvres. Mais des études locales démontraient l'inverse. Ironie de l'histoire, la loi de 1954, qui introduisait l'expression *urban renewal*, traduisait la volonté du

¹⁵ Collins, W. J., Shester K. L. (2009), « Slum Clearance and Urban Renewal in the United States, 1949-1974 », Working paper for the 2009 Economic History Association Meetings, October.

¹⁶ Teaford, J. C. (1990), *The Rough Road to Renaissance : Urban Revitalization in America, 1940-1985*, Johns Hopkins University Press.

¹⁷ Il suffisait que 20 % des logements d'un quartier soient déclarés insalubres pour que tous les habitants puissent en être expulsés.

législateur d'infléchir la politique du « bulldozer fédéral »¹⁸. Après quelques années de cette politique dévastatrice, le pouvoir fédéral avait en effet demandé aux décideurs locaux d'adopter une approche plus respectueuse des ménages déplacés. Ce volet social restera souvent lettre morte.

La loi de 1949 prévoyait déjà le relogement de la population des taudis dans des « quartiers vivables ». C'est à cette fin que 810 000 logements sociaux devaient être construits sur une période de six ans, mais dans d'autres quartiers que ceux voués aux affaires, conformément à la pensée fonctionnaliste alors dominante. On pouvait voir dans cette disposition le fruit d'un équilibre entre les priorités économiques et sociales. En pratique, les intérêts économiques ont toujours prévalu. Déjà, à l'ère du New Deal, une disposition du *Housing Act* de 1937, appelée *Equivalent Elimination Requirement*, avait été imposée par le lobby des promoteurs privés pour obliger à détruire un logement insalubre chaque fois qu'un logement social serait construit¹⁹. En sens inverse, la construction de nouveaux logements s'est avérée très insuffisante pour compenser les logements détruits. À la fin des années 1950, la rénovation urbaine n'avait pas réussi à remplacer plus de 10% des logements bon marché qu'elle avait détruits²⁰.

Les quartiers ciblés par la rénovation urbaine de l'après-guerre n'étaient pas choisis au hasard. Au moins dans les villes du nord et du nord-est, il s'agissait aussi et surtout de juguler l'expansion de quartiers où des Noirs affluaient en masse à la faveur de la « seconde grande migration »²¹, et dans une mesure moindre, l'expansion de quartiers hispaniques. De fait, les ménages relogés appartenaient pour les deux tiers d'entre eux à des minorités ethno-raciales²². C'est ainsi que l'*urban renewal* est restée dans la mémoire collective américaine comme une politique de *negro removal* – une expression forgée par James Baldwin au début des années 1960, puis popularisée par Malcom X.

Race et logement social étaient étroitement intriqués dès les origines de la politique du *public housing* initiée sous le *New Deal*. Partout, l'objectif des gestionnaires du logement social était d'éviter le mélange racial²³. La politique d'*urban renewal* et son corollaire, la construction des logements sociaux, s'inscrivaient ainsi dans le contexte d'un « racisme institutionnel »²⁴, compris comme l'imprégnation silencieuse dans le fonctionnement des institutions d'objectifs et de représentations qui reproduisent et aggravent les inégalités raciales²⁵.

En pratique, les familles noires étaient souvent relogées au cœur même des ghettos noirs où était édifiée la grande majorité des logements sociaux prévus par le *Housing Act* de 1949. De façon massive, les villes-centres ont en effet choisi d'y localiser les logements sociaux pour mieux contenir cette population. Couplé à la rénovation urbaine, le logement social a donc fait émerger « *un second*

¹⁸ Anderson, M. (1966), *The Federal Bulldozer. A Critical Analysis of Urban Renewal (1949-1962)*, MIT Press.

¹⁹ Wood, E. (1982), *The Beautiful Beginnings, the Failure to Learn : Fifty Years of Public Housing in America*, National Center for Housing Management.

²⁰ Greer, S. (1965), *Urban Renewal and American Cities : The Dilemma of Democratic Intervention*, Bobbs-Merrill Company.

²¹ Sugrue, T. J. (1996), *The Origins of the Urban Crisis : Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton University Press.

²² Sanders, H. T. (1980), « Urban Renewal and the Revitalized City : A Reconsideration of Recent History », in Rosenthal (dir.), *Urban Revitalization, Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 18.

²³ Coulibaly, M. et al. (1998), *Segregation in Federally Subsidized Low-Income Housing in the United States*, Praeger.

²⁴ Massey, D. S., Denton, N. A. (1993), *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*, University of Chicago Press (traduction française, *American Apartheid*, Descartes & Cie, 1995).

²⁵ Sala Pala, V. (2010), « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards Sociologiques*, n°39.

*ghetto sponsorisé par l'État fédéral*²⁶, ou un « *ghetto gouvernemental* » plus proche de la prison que de la maison²⁷. Quand les logements sociaux étaient (plus rarement) construits 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.

Cette politique a eu pour effet de déstabiliser profondément les ghettos noirs. Mais les Noirs ne pouvant tous se voir relogés dans les ghettos déjà surpeuplés, une fraction s'était reportée vers des quartiers ouvriers blancs, précipitant le départ de ces derniers lorsqu'ils en avaient les moyens, ce qui se traduisait par une réségrégation rapide de ces quartiers²⁸. La rénovation urbaine a donc contribué non seulement à la consolidation mais à l'expansion du ghetto.

Les années 1960 ou la subversion méthodologique de l'*urban renewal*

La politique d'*urban renewal* n'a pris fin qu'en 1974 avec la création du programme *Community Development Block Grant* (CDBG) qui donnait une grande flexibilité aux villes pour utiliser les fonds fédéraux, et dont les bénéficiaires sont en principe des ménages pauvres. Mais dans le contexte troublé des années 1960, la politique fédérale a été rapidement infléchie, en même temps que les professionnels de l'urbanisme repensaient leurs pratiques.

Prenant le contre-pied de l'approche technocratique, asservie aux intérêts économiques et indifférente populations pauvres de la politique d'*urban renewal*, les notions de *social planning* ou d'*advocacy planning* ont émergé au début des années 1960 dans le champ professionnel²⁹. Théorisée par Paul Davidoff, l'*advocacy planning* faisait de l'urbaniste l'« avocat » des habitants, tout à la fois expert et porte-parole de leurs intérêts auprès des institutions³⁰.

C'est aussi dans cette période que l'urbaniste Jane Jacobs publiera *Death and Life of Great American Cities* pour dénoncer le déterminisme physique de la pensée urbanistique dominante qui ruinait, selon elle, l'idéal de la « vitalité urbaine ». La « rue pleine de vie » (*abundant street life*) qu'elle appelait de ses vœux supposait des principes de planification radicalement opposés à ceux que mettaient en oeuvre les planificateurs urbains dans le cadre de l'*urban renewal* ou des villes nouvelles (*new towns*)³¹.

Ces idées vont avoir une traduction rapide dans la politique fédérale découlant de l'*Economic Opportunity Act*, la grande loi de 1964 qui déclarait la « guerre à la pauvreté ». Elles vont être incorporées en particulier dans le programme des *Model Cities*, lancé en 1966 dans une soixantaine de villes et qui traitait aussi bien des aspects physiques que sociaux de la revitalisation des quartiers pauvres. Pour combattre le « cercle vicieux de la pauvreté », les programmes fédéraux de cette

²⁶ Hirsch, A. R. (1996), *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago. 1940–1960*, Cambridge University Press (seconde édition).

²⁷ Smith, W. (1970), *Housing : The Social and Economic Elements*, University of California Press.

²⁸ Weiss, M. (1985), « The Origins and Legacy of Urban Renewal », Mitchell, J. P. (dir.), *Federal Housing Policy and Programs, Past and Present*, Rutgers University Press, 1985.

²⁹ Gans, H. J. (1968), *op. cit.* ; Birch, E. L. (1999), « The Housing and Slum Clearance Act and its effects on the Urban Planning Profession », in *Legacy of the 1949 Housing Act, Past Present*, Fanny Mae Conference, October.

³⁰ Davidoff, P. (1965), « Advocacy and Pluralism in Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n°4.

³¹ Jacobs, J. (1961), *Death and Life of Great American Cities*, Random House.

époque faisaient grand cas de l'approche « holistique » (ou globale) des problèmes et de leur résolution³² – une notion qui va ressurgir plus tard.

L'un des résultats paradoxaux de la rénovation urbaine est ainsi d'avoir popularisé l'idée, chez les décideurs politiques, urbanistes progressistes ou sociologues, que les problèmes liés à la pauvreté urbaine ne pouvaient être résolus uniquement par le logement³³. Outre la délivrance de services sociaux, la question de la représentation collective des habitants a fait irruption au début des années 1960, avant d'être inscrite dans la loi de 1964 qui exigeait le « maximum de participation possible » des habitants dans les projets les concernant³⁴. Ce thème apparaissait de façon assez vague dans la loi de 1954 sur l'*urban renewal*. Jamais vraiment prise au sérieux, elle s'apparentait dans le « meilleur » des cas à une manipulation du public³⁵. Cependant, la contestation des projets de rénovation urbaine a été un levier important d'organisation collective des habitants, comme nous le verrons à propos de Woodlawn à Chicago.

Les années 1960 ont légué un ensemble de pratiques relevant du développement communautaire (*community development*), dont l'approche est aux antipodes de la méthode d'action de l'*urban renewal*. En adoptant une approche *bottom-up* (ascendante) de résolution des problèmes, le développement communautaire a voulu en quelque sorte remettre sur ses pieds le processus de planification urbaine en privilégiant la conception de projets « par le bas » et en impliquant l'ensemble des habitants et autres forces locales. Au lieu de se focaliser sur les seules dimensions physiques de la rénovation, il s'agissait de mettre en œuvre un traitement global qui ne sépare pas les objectifs de revitalisation des lieux de ceux de la promotion et de la capacité d'action des gens.

Cette évocation du développement communautaire nous amène à apporter quelques précisions pour qu'un lecteur français ne se méprenne pas sur son sens. On sait que le mot « communauté » lorsqu'il s'applique au contexte de quartiers de minorités, recouvre en France une signification exclusivement ethnique ou religieuse négativement connotée dans les discours publics. Dans la politique américaine de développement communautaire, le terme *community* revêt une signification d'abord géographique, signifiant tout simplement le « quartier ». Si les deux termes sont fréquemment confondus, la *community* se distingue du *neighborhood* que délimite des frontières géographiques. La *community* fait référence à ceux qui vivent dans un quartier et à ce qu'ils partagent en commun³⁶. Dans sa dimension organisatrice (*community organizing*), l'enjeu du travail communautaire consiste dès lors à faire advenir une conscience des intérêts communs des habitants, afin de convertir une communauté d'expériences négatives, subies de façon isolée, en une capacité à agir collectivement pour des buts communs ; on note aussi que la « communauté » inclut ceux qui travaillent dans le quartier sans y résider, dès lors qu'ils souhaitent s'investir dans l'action en faveur du quartier et de ses habitants.

³² Halpern, R. (1995), *Rebuilding the Inner City. A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia Press University.

³³ O'Connor, A. (1999), « Swimming Against the Tide: A Brief History of Federal Policy in Poor Communities », in Ferguson, R., Dickens, W. (dir.), *Urban Problems and Community Development*, The Brookings Institution Press.

³⁴ Rubin, L. B. (1969), « Maximum Feasible Participation : the Origins, Implications, and Present Status, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 385, n°1.

³⁵ Arnstein, S. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *American Institute Of Planners Journal*, vol. 35, n°4, July.

³⁶ Peterman, W. (2000), *Neighborhood Planning and Community-Based Development : The Potential and Limits of Grassroots Action*, Sage.

La notion de communauté trouve aussi ses sources dans le travail social. Au début du 20^{ème} siècle, les « réformateurs sociaux » de la *Progressive Era* voyaient dans la communauté l'espace privilégié de l'acculturation des immigrants aux valeurs du travail et de la famille³⁷. Il fallut attendre les programmes fédéraux des années 1960 pour que soit redécouvert le thème communautaire dans la gestion de la pauvreté urbaine. Le déploiement de services sociaux et éducatifs était alors conçu comme un moyen de compenser la faiblesse des institutions sociales primaires dans les ghettos noirs, et le contrôle « communautaire » de ces services devait contribuer à l'auto-organisation et l'émancipation des habitants.

L'agenda communautaire s'est déplacé à partir des années 1970 sous l'effet combiné d'une désintégration économique massive des ghettos et d'un épuisement de la manne fédérale. Avec les *Community Development Corporations* (CDCs) pour fer de lance, une partie du mouvement communautaire a alors emprunté aux méthodes entrepreneuriales pour tenter de compenser le désinvestissement économique et public des quartiers pauvres, en appui sur un système sophistiqué de financements d'origine publique, privée et philanthropique³⁸. Les organisations dites « communautaires » ont toujours vocation à représenter les habitants, mais elles délaissent l'affrontement avec les pouvoirs locaux au profit de la coopération avec ceux-ci, des fondations, des banques privées et une floraison d'intermédiaires financiers à vocation sociale. Les partenaires extérieurs sont indispensables car le développement communautaire ne peut reposer sur les seules ressources endogènes du quartier, même si l'impulsion première doit venir en principe des forces internes au quartier³⁹. Le développement communautaire peut donc être un vecteur de désenclavement, s'il parvient à démultiplier des coopérations et des passerelles avec ce que les Américains appellent la « communauté élargie » (*community at large*).

C'est cette logique qui a été suivie par les principaux acteurs du développement communautaire que sont les *Community Development Corporations*. Créées par la loi de 1964 pour faire du développement économique, les CDCs vont tendanciellement se spécialiser dans la production et/ou la gestion de logements abordables⁴⁰, une partie d'entre elles étendant leurs activités au développement du « capital humain » (formation professionnelle, activités pour l'enfance et la jeunesse...)⁴¹. À partir de 1986, elles se positionnent comme les opérateurs privilégiés d'un dispositif fédéral de déduction d'impôts, le *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) permettant d'assurer le financement du logement abordable par des investisseurs privés. Avec environ 5 000 CDCs, le secteur *non-profit* s'est largement substitué au *Public Housing Authorities* pour produire des logements sociaux ; elles gèrent aujourd'hui 1,25 million de logements)⁴².

³⁷ O'Connor, A. (1999), *op. cit.*

³⁸ Kirszbaum T. (2005), *Le développement économique communautaire aux États-Unis*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la Ville.

³⁹ Kretzmann, J., McKnight, J. (1993), *Building Communities from the Inside Out : a Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.

⁴⁰ Krigman, Y. (2010), « The Role of Community Development Corporations in Affordable Housing », *Journal of Affordable Housing*, vol. 19, n°2.

⁴¹ Walker, C. (2002), *Community Development Corporations and their Changing Support Systems*, The Urban Institute.

⁴² Bratt, R. G. (2012), « The Quadruple Bottom Line and Nonprofit Housing Organizations in the United States », *Housing Studies*, vol. 27, n°4.

Disséminer les logements sociaux pour lutter contre la ségrégation

De même que la politique d'*urban renewal* a contribué à imposer le thème communautaire sur l'agenda fédéral, elle va avoir un impact involontaire sur la formulation politique et juridique d'un objectif de déségrégation résidentielle. Après l'adoption du *Fair Housing Act* en 1968, l'agence fédérale en charge du logement et du développement urbain (US Department of Housing and Urban Development, HUD), créée en 1965, a modifié ses normes de localisation des logements aidés. La section 808 du *Fair Housing Act* lui imposait de gérer ses programmes « *de manière à atteindre activement l'objectif d'accès équitable au logement* » (*in a manner affirmatively to further fair housing*).

En pratique, les logements subventionnés par l'État fédéral ne devaient plus être construits dans des quartiers de minorités, appelés *impacted areas*, mais dans des quartiers blancs ou mixtes. Cette doctrine a été énoncée à la suite d'une décision judiciaire de 1970 (*Shannon v. HUD*). Des habitants d'un quartier racialement mixte en rénovation urbaine de Philadelphie accusaient le HUD de s'être soustrait à ses obligations de non-discrimination en n'analysant pas les effets ségrégatifs d'un projet de construction de logements aidés dans ce quartier. En application du *Fair Housing Act*, le juge a donc obligé l'agence fédérale à se départir de sa « *myopie bureaucratique* » quant à l'impact racial de ses programmes et à créer les outils d'informations adéquats.

La première moitié des années 1970 a été marquée par des initiatives tous azimuts du gouvernement fédéral pour favoriser l'installation des Noirs dans les banlieues blanches. Cette idée était au cœur du rapport de la Commission Kerner mise sur pied par le président Johnson pour proposer des réponses aux émeutes urbaines de la fin des années 1960. Publié en mars 1968, quelques semaines avant l'adoption du *Fair Housing Act*, le célèbre rapport de la Commission voulait faire de la sortie des ghettos une priorité nationale⁴³. Tenant la ségrégation résidentielle pour responsable des inégalités raciales qui traversaient la société américaine, la Commission préconisait des stratégies de « dispersion » (*dispersal*) pour « *promouvoir l'intégration d'un nombre important de Noirs dans la société hors du ghetto* ».

La dissémination de petites unités de logements sociaux (*scattered-site public housing*) était la stratégie privilégiée au début des années 1970⁴⁴. Le gouvernement fédéral a commencé par encourager la mise en place conseils d'agglomération chargés de veiller à la distribution spatiale harmonieuse des logements bénéficiant de fonds publics⁴⁵. En 1972, le HUD a défini de nouvelles règles de localisation des logements aidés. Connue sous le nom de *site and neighborhood standards*, la nouvelle réglementation – toujours effective – restreint la production de logements subventionnés dans les « *zones de concentration de minorités (...) à moins qu'une offre accessible aux minorités existe dans des quartiers blancs* », ce qui n'est presque jamais le cas, ou dans les « *zones racialement mixtes si le projet se traduit par une augmentation importante de la proportion de minorités* ».

Corrélativement, et pour mettre fin à l'attribution ségrégative des logements aidés, les différents groupes ethno-raciaux (mais aussi les handicapés ou les groupes religieux) doivent recevoir une information « équitable », par le truchement d'annonces passées dans des médias ciblés, lors de la

⁴³ Kerner, O. (dir.) (1968), *The Kerner Report*, US National Advisory Commission on Civil Disorders, Pantheon Books. Des experts de l'urbain ont vite fait écho à cette analyse en préconisant eux aussi une stratégie de dispersion. Voir Kain, J. F., Persky, J. J. (1969), « Alternatives to the Gilded Ghetto », *Public Interest*, Winter ; Downs, A. (1968), « Alternative Futures for the American Ghetto », *Daedalus*, vol. 9, 4, Fall.

⁴⁴ Hogan, J. (1996), *Scattered-site Housing: Characteristics and Consequences*, HUD, Office of Policy Development and Research ; Goetz, E. G. (2003), « Housing Dispersal Programs », *Journal of Planning Literature*, vol. 18, n°1.

⁴⁵ Keating, W. D. (1994), *The Suburban Racial Dilemma : Housing and Neighborhoods*, Temple University Press.

mise en location de logements aidés neufs ; tel est l'objet des *affirmative fair marketing plans* que tous les gestionnaires de logements sociaux ou privés recevant des fonds publics sont censés établir depuis 1972⁴⁶.

Différents facteurs ont réduit la portée de ces initiatives. Tout d'abord, la cherté du foncier et la compétence territoriale restreinte des agences locales du logement (*Public Housing Authorities*) les empêche d'acheter ou de louer du patrimoine dans d'autres communes, souvent très réticentes à développer du logement social. Lorsque ces logements y sont effectivement construits, c'est souvent dans des communes de proche banlieue et dans des quartiers présentant les mêmes traits que les quartiers centraux défavorisés (*inner-cities*). En outre, le gouvernement fédéral a multiplié les dérogations permettant aux entités *non-profits*, comme les CDCs, de poursuivre la construction de logements aidés dans les quartiers de minorités – la majeure partie de ces logements, financés par le mécanisme du LIHTC, sont régulés par le département du Trésor, lequel exerce très peu de pression sur les bailleurs pour appliquer les régulations du HUD en matière de non-discrimination et d'action positive⁴⁷.

La stratégie fédérale en faveur de la déségrégation a également pâti d'un manque de soutiens politiques. Ainsi, le président Nixon qui avait demandé au HUD de promouvoir activement le *Fair Housing Act*, en partie sous la pression des tribunaux, ne cessa-t-il par la suite d'entraver l'action de son ministère par crainte de s'aliéner les électeurs des banlieues à majorité blanche. Le pouvoir fédéral s'est également montré réticent à interférer avec les décisions des collectivités locales, ou à soutenir la constitution d'instances d'agglomération dotées de réels pouvoirs⁴⁸. Le manque d'audace politique et le reflux de l'aide fédérale à la pierre ont placé les tribunaux et les États en première ligne pour tenter de forcer les barrières protectionnistes des communes suburbaines hostiles au logement social.

Encourager la mobilité résidentielle des minorités

Pour atteindre les objectifs de déségrégation raciale et d'accès équitable au logement dans les territoires suburbains, les États-Unis privilégient depuis plusieurs décennies déjà la mobilité des personnes (logique *tenant-based*) plutôt que la construction de logements subventionnés (logique *project-based*). L'aide à la mobilité des personnes est beaucoup moins visible et engendre par conséquent moins de résistances que les nouvelles constructions⁴⁹.

Le principal dispositif en la matière, le *Section 8 Program* (qui comporte aussi un volet d'aide à la pierre), a été créé en 1974. Il permet aux agences locales du logement de recevoir des financements fédéraux redistribués sous forme de *vouchers* (certificats) aux ménages éligibles au logement social, lesquels peuvent les utiliser pour louer un logement sur le marché privé moyennant la prise en

⁴⁶ Une étude récente montre qu'en pratique cette obligation est loin d'être respectée, notamment pour les logements LIHTC supervisés ou en tous cas mise en œuvre de façon volontariste. Voir Haberle, M. et al. (2012), *Accessing Opportunity: Affirmative Marketing and Tenant Selection in the LIHTC and Other Housing Programs*, PRRAC Policy Brief, December.

⁴⁷ Tegeler, P. (2005), « Continuing Segregation in Government Housing Programs », in Briggs, X. de S. (dir.), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press ; Horn, K. M., O'Regan, K. M. (2011), « The Low Income Housing Tax Credit and Racial Segregation », *Housing Policy Debate*, vol. 21, n°3 ; Tegeler, P. et al. (2011), *Opportunity and Location in Federally Subsidized Housing Programs. A New Look at HUD's Site & Neighborhood Standards as Applied to the Low Income Housing Tax Credit*, PRAAC, Kirwan Institute, The Opportunity Agenda.

⁴⁸ Lamb C. M. (2005), *Housing Segregation in Suburban America since 1960: Presidential and Judicial Politics*, Cambridge University Press.

⁴⁹ Goetz, E. G. (2003), *Clearing the Way : Deconcentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press.

charge de la différence entre 30% de leur revenu et le montant d'un « loyer équitable » (*fair market rent*) calculé dans chaque agglomération⁵⁰. À l'origine, les *vouchers* ne pouvaient être utilisés que dans le territoire de compétence de l'autorité locale du logement. Leur potentiel de dispersion était donc limité et c'est pourquoi le Congrès a créé en 1983 un programme expérimental ne comportant aucune restriction géographique. Ce programme a été fusionné en 1998 avec le *Section 8 Program*, pour donner naissance au *Housing Choice Voucher Program* (que l'on continue néanmoins de désigner couramment comme le *Section 8 Program*).

À l'encontre d'une rhétorique officielle prompte à mettre en avant la « liberté de choix » de ces ménages, leur mobilité résidentielle apparaît très contrainte⁵¹. Les logements privés accessibles demeurent concentrés dans les villes-centres et les territoires suburbains les moins favorisés⁵², les évaluations ayant montré que le niveau des loyers « équitables » était trop bas pour donner accès aux quartiers favorisés, en particulier dans les marchés tendus⁵³. Le manque d'entrain des bailleurs privés pour participer au *Housing Choice Voucher Program* représente un autre obstacle. Leur refus fréquent de prendre pour locataires des porteurs de *vouchers* serait une façon indirecte de discriminer les minorités qui sont sur-représentées dans ce dispositif⁵⁴. La réticence existe aussi du côté des ménages appartenant aux minorités qui rechignent à s'installer dans des quartiers blancs par crainte d'un milieu inhospitalier, des discriminations réelles ou ressenties, ou encore parce qu'elles ne veulent pas se couper de leurs réseaux familiaux et amicaux ou des services collectifs et lignes de transports publics dont elles ont besoin⁵⁵.

C'est pour renforcer son impact déségrégatif que le *Housing Choice Voucher Program* s'insère parfois dans des dispositifs locaux, appelés *mobility programs*. Ces programmes incitent leurs bénéficiaires à s'établir dans des quartiers à faible concentration de pauvres et/ou de minorités, et s'efforcent de lever les résistances à l'installation dans ces quartiers du côté des locataires, comme des propriétaires ou des habitants des quartiers d'accueil⁵⁶. Appelée *mobility counseling*, cette assistance

⁵⁰ Au risque d'effets pervers importants, car le *fair market rent* alimente la hausse des loyers.

⁵¹ McClure, K. (2008), « Deconcentrating Poverty with Housing Programs », *Journal of American Planning Association*, vol. 74, n°1, Winter.

⁵² Covington, K. et al. (2011), « The Suburbanization of Housing Choice Voucher Recipients », *Metropolitan Policy Series*, The Brookings Institution, October ; McClure, K. (2011), *Housing Choice Voucher Marketing Opportunity Index : Analysis of Data at the Tract and Block Group Level*, HUD.

⁵³ Pendall, R. (2000), « Why Voucher and Certificate Users Live in Distressed Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 4.

⁵⁴ Beck, P. (1996), « Fighting Section 8 Discrimination : The Fair Housing Act's New Frontier », *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 31, n°1, Winter.

⁵⁵ Cunningham, M. K. et al. (2000), *Section 8, Mobility and Neighborhood Health*, The Urban Institute; Basolo, V., Nguyen, M. T. (2005), « Does Mobility Matter ? An Analysis of Housing Voucher, Holders' Neighborhood Conditions by Race and Ethnicity », *Housing Policy Debate*, vol. 16, n°3-4.

⁵⁶ En pratique, il s'agit d'apporter une information circonstanciée sur les mérites comparés de différents quartiers de destination (et éventuellement sur leur composition ethno-raciale) aux ménages désirant déménager ; une liste de bailleurs potentiel est établie et les participants sont mis en relation avec eux, le service de mobilité jouant un rôle de médiateur ; les participants peuvent être également accompagnés dans leurs visites d'appartements ; ils peuvent aussi bénéficier de services personnalisés pour traiter de problèmes d'endettement, d'éducation, de formation, d'emploi, de santé ou tout autre aspect pouvant constituer un frein à la mobilité et à leur stabilité résidentielle future ; enfin, un suivi post-relogement est souvent assuré. Voir Cunningham, M. K. et al. (2010), *Improving Neighborhood Location Outcomes in the Housing Choice Voucher Program : A Scan of Mobility Assistance Programs*, What Works Collaborative, September.

est fournie, selon les cas, directement par les autorités locales du logement ou par le truchement d'associations ou de sociétés privées⁵⁷.

Certains dispositifs de cette nature ont été ordonnés par les tribunaux en guise de réparation des discriminations subies du fait de la localisation des logements sociaux ou de leur procédure d'attribution ; mis en place dans la région de Chicago dans les années 1980, le « programme Gautreaux » organisant le relogement dans des quartiers non-minoritaires de plus de 7 000 familles noires volontaires, résidentes ou en attente d'un logement social et tirées au sort pour recevoir un *voucher*, constitue la matrice de cette méthode de déségrégation⁵⁸. Sous l'administration Clinton, le HUD a accepté de passer des « accords amiables » (*consent decrees*) avec les plaignants pour engager tout à la fois des actions visant à améliorer les logements sociaux existants et des actions tournées vers la mobilité des locataires⁵⁹.

Mais le soutien fédéral à ces initiatives est resté limité dans son ensemble, à l'exception notable du programme *Moving to Opportunity* (MTO), adopté en 1991 et expérimenté dans cinq villes (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York). Inspiré par le programme Gautreaux, il s'en écartait toutefois en adoptant des critères exclusivement socio-économiques de définition des ménages bénéficiaires comme les quartiers de destination⁶⁰, les juges devenant très restrictifs quant à l'usage de classifications raciales.

À partir de la fin des années 1990, le vocabulaire des « quartiers d'opportunités » (*opportunity communities*) s'est peu à peu imposé dans la politique fédérale, désignant indirectement les quartiers blancs où se concentrent les ressources (éducation, emploi, santé...) les plus propices à la promotion sociale des minorités⁶¹. L'efficacité de mesures racialement neutres est toutefois mise en doute par différents observateurs pour les critères socio-économiques ne sauraient tenir lieu de substituts (*proxies*) pour des critères « racialement conscients » (*race-conscious*) seuls à même d'ébranler la ségrégation raciale⁶².

L'encouragement à s'installer dans ces quartiers repose sur le constat du sous-investissement public et privé des quartiers de minorités – y compris ceux de la classe moyenne et supérieure noire⁶³. 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 de défense et

⁵⁷ Rizer, G. (2005), « Essential Elements of Successful Mobility Counseling Programs », in Tegeler P. et al. (dir.), *Keeping the Promise : Preserving and Enhancing Housing Mobility in the Section 8 Housing Choice Voucher Program*, Conference Report of the Third National Conference on Housing Mobility, PRAAC.

⁵⁸ Rosenbaum, J. E., Rubinowitz, L. (2000), *Crossing the Class and Color Lines : From Public Housing to White Suburbia*, University of Chicago Press ; Polikoff, A. (2006), *Waiting for Gautreaux : A Story of Segregation, Housing, and the Black Ghetto*, Northwestern University Press.

⁵⁹ Popkin, S. J. et al. (2003), « Obstacles to Desegregating Public housing : Lessons Learned from Implementing Eight Consent Decrees », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n°2.

⁶⁰ Goering, J., Feins, J. D. (dir.) (2003), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Experiment*, The Urban Institute Press.

⁶¹ La paternité en revient notamment à l'universitaire John Powell dont le Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity qu'il dirige a fabriqué une méthode de localisation des logements à partir d'un faisceau d'indicateurs sur l'éducation, l'emploi, la santé etc. Powell, J. (2003), « Opportunity-Based Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, vol. 12, Winter. Voir également Reece, J. (2005), *Connecting Housing to Opportunity*, Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Ohio State University.

⁶² Par exemple, Keating, W. D. (1994), *op. cit.* ; Roisman, F. W. (2001), « Opening the Suburbs to Racial Integration », *Western New England Law Review*, vol. 21, n° 173.

⁶³ Pattillo-McCoy, M. (1999), *Black Picket Fences : Privilege and Peril Among the Black Middle Class*, University of Chicago Press.

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 ressources⁶⁴. 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 future⁶⁵.

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 déségrégation⁶⁶. Alors que l'élite politico-intellectuelle noire donne des signes d'une « fatigue de l'intégration »⁶⁷, ils tiennent l'intégration raciale 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, c'est-à-dire en leur allouant davantage de ressources afin que les stéréotypes négatifs qui leur sont associés diminuent, ce qui permettrait de vaincre les réticences des ménages blancs à s'y installer⁶⁸.

Entre développement communautaire et déségrégation raciale, une politique clivée

La rénovation urbaine des années 1950 et 1960 a donc débouché sur deux « contre-modèles » de politiques publiques, ceux du développement communautaire et de la déségrégation raciale. Mais le dilemme fondamental est de savoir si les politiques fédérales du logement doivent se concentrer sur la préservation et le développement des logements sociaux dans les quartiers de minorités, ou tenter d'aider les habitants à déménager vers des quartiers moins ségrégués au plan économique et racial⁶⁹. Certains commentateurs appellent à réconcilier ces deux approches⁷⁰, mais le débat – toujours actuel – témoigne au minimum d'un manque de coordination entre ces deux stratégies.

Jusqu'aux années 1990, les politiques urbaines ont paru écartelées entre ces deux solutions apparemment contradictoires et dont les faiblesses sont symétriques. Les programmes de mobilité résidentielle ne peuvent déconcentrer la pauvreté qu'à petites doses, et risquent de déstabiliser les quartiers pauvres en les privant par effet d'« écrémage » de la ressource que constitue leurs habitants les plus dynamiques⁷¹, même s'ils reviennent souvent dans leur quartier d'origine avec lesquels ils conservent des liens forts et où ils paient des loyers moins élevés⁷² ; les bénéfices du

⁶⁴ Pour une discussion de cette question, voir Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

⁶⁵ Compte tenu de leur impact discriminatoire, ces seuils de tolérance ont été définitivement écartés depuis la décision *United States v. Starrett City*, rendue en 1988 par une Cour fédérale.

⁶⁶ Voir en particulier les actions du *Poverty & Race Research Action Council*, une organisation de défense des droits civiques qui associe juristes et chercheurs.

⁶⁷ Cashin, S.D. (2004), *The Failures of Integration : How Race and Class are Undermining the American Dream*, Public Affairs.

⁶⁸ Ellen, I. G. (2000), *Sharing America's Neighborhoods : The Prospects for Stable Racial Integration*, Harvard University Press, Cambridge MA.

⁶⁹ Crowley, S., Pelletiere, D. (2012), *Affordable Housing Dilemma: The Preservation vs. Mobility Debate*, National Low Income Housing Coalition, May.

⁷⁰ Julian, E. K. (2008), « Fair Housing and Community Development : Time to Come Together », *Indiana Law Review*, vol. 41, n°3.

⁷¹ Williams, R. Y. (2006), « Race, Dismantling the "Ghetto", and National Housing Mobility : Considering the Polikoff Proposal », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, vol. 1, n°1.

⁷² Goering, J., Feins, J. D. (dir.) (2003), *op. cit.* ; Boyd, M. L. et al. (2010), « The Durability of Gains from the Gautreaux Two Residential Mobility Program : a Qualitative Analysis of who Stays and who Moves from Low-Poverty Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 20, n°1, January.

déménagement ne sont vraiment établis que pour le sentiment de sécurité et le bien-être psychique, mais sont à peu près nuls sur l'emploi et les revenus⁷³.

De son côté, la stratégie du développement communautaire n'est pas équipée pour infléchir les logiques de la ségrégation ethno-raciale à l'échelle des agglomérations ; elle ne peut qu'en compenser les conséquences locales, avec une efficacité que mettent en doute les partisans de la déségrégation par la mobilité⁷⁴. Les organisations (*non-profits* ou privées) produisant des logements bon marché dans les quartiers pauvres estiment qu'il y a des besoins primordiaux à satisfaire avant toute considération de lutte contre la ségrégation : ces acteurs cherchent à satisfaire des besoins socio-économiques avant de penser à atteindre des objectifs d'intégration raciale⁷⁵. Favorables à des politiques « racialement conscientes », les « régionalistes » et certains groupes de promotion des droits civiques leur reprochent de perpétuer la ségrégation⁷⁶.

En retour, les tenants de l'approche communautaire peuvent faire valoir que les politiques de dispersion consistent à extraire un petit nombre d'individus d'un environnement supposément pathogène, sans se préoccuper des habitants, infiniment plus nombreux, qui restent sur place dans les quartiers pauvres, et qui souhaitent y rester dans leur grande majorité ; se focaliser sur la dispersion résidentielle saperait la volonté politique et l'engagement civique pour l'amélioration des conditions de vie sur place⁷⁷. Ils peuvent également faire valoir que la persistance de la pauvreté urbaine ne signifie pas forcément que la revitalisation endogène des quartiers a échoué, mais qu'elle n'a pas été suffisamment soutenue et financée⁷⁸. Enfin et surtout, disperser spatialement la pauvreté ne permettrait pas de lutter contre la pauvreté quand elle n'aggrave pas la situation des pauvres⁷⁹.

⁷³ Popkin, S. J. et al. (2000), « The Gautreaux Legacy : What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants ? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4 ; Ludwig J. et al. (2011), *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program. Final Impacts evaluation*, Report for the Office of Policy Development & Research, HUD.

⁷⁴ Massey, D. S., Denton, N. A. (1993), *op. cit.* ; Orfield, M. (1997), *Metropolitics : A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press ; Rusk D. (1999), *Inside Game, Outside Game : Winning Strategies for Saving Urban America*, Brookings Institution Press.

⁷⁵ Pour une illustration de ce débat, voir Goetz, E. G., Orfield M. (2011), *Up for Discussion. Regionalism and Affordable Housing*, The Institute for Comprehensive Community Development, December.

⁷⁶ Par exemple l'avocat des droits civiques, P. Tegeler (2005), *op. cit.*

⁷⁷ Goetz, E. G. (2003), *Clearing the Way*, *op. cit.* ; Imbroscio, D. (2008), « [U]nited and Actuated by Some Common impulse of Passion : Challenging the Dispersal Consensus in American », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2.

⁷⁸ Chapple, K., Goetz E. G. (2011), « Spatial Justice through Regionalism ? The Inside Game, the Outside Game, and the Quest for the Spatial Fix in the United States », *Community Development*, vol. 42, n°4.

⁷⁹ Goetz, E. G., Chapple, K. (2010), « You Gotta Move : Advancing the Debate on the Record of Dispersal », *Housing Policy Debate*, vol. 20, n°2.

1.2. HOPE VI : la rénovation urbaine pour déconcentrer la pauvreté

Avec HOPE VI s'ouvre un deuxième âge de la rénovation urbaine. Il ne s'agit plus d'éliminer l'habitat privé insalubre (*slums*), mais de restructurer le *public housing*, cette catégorie particulière de logements sociaux construits dans les années 1950 et 1960 notamment pour reloger les victimes de la première rénovation urbaine⁸⁰. À la fin des années 1980, le parc *public housing* était perçu comme l'emblème de la désespérance et de dysfonctionnements sociaux de tous ordres, justifiant l'engagement d'un programme volontariste de démolitions.

Alors que la première rénovation urbaine avait consolidé la ségrégation raciale dans les grandes villes, la seconde va s'attaquer aux effets ségrégatifs à long terme de cette politique sur la base d'un agenda de « déconcentration de la pauvreté ». Si l'innovation majeure de HOPE VI réside dans la promotion d'un modèle de mixité des *revenus* dans l'habitat, le programme emprunte aussi aux courants historiques de la politique urbaine – développement communautaire et déségrégation raciale – en esquissant leur possible réconciliation – au moins rhétorique – au sein d'une même politique.

Ramener « l'espoir » dans le *public housing*

Durant des décennies, en tous cas jusqu'au programme HOPE VI, le *public housing* était resté sous-financé par l'État fédéral. Sa situation ne pouvait que se dégrader compte tenu de la forte dépendance des *Public Housing Authorities* envers les financements fédéraux – une dépendance accentuée par le très faible niveau de ressources des locataires, et par la règle, introduite en 1969 (amendement Brooke) interdisant d'affecter plus de 25 % du revenu des ménages au paiement des loyers. Les *Public Housing Authorities* ont donc été confrontées au manque criant de ressources permettant d'assurer l'entretien et d'engager des travaux lourds pour maintenir à niveau ce parc vieillissant. Outre l'état de délabrement physique d'une partie de ces ensembles de logements, notamment dans les plus grandes villes, la pauvreté, le chômage, la criminalité violente et un trafic de drogue endémique ont fait du *public housing* l'emblème de la désespérance sociale.

On l'a dit, le poids du *public housing* est marginal si on le rapporte au parc global de logements des États-Unis, l'essentiel de ces logements ayant été édifié entre 1950 et 1965, avant que le gouvernement fédéral donne la priorité au secteur marchand et surtout *non-profit* pour produire des logements bon marché⁸¹. Mais le *public housing* a continué de peser lourd dans l'imaginaire américain. Peu avant l'adoption du programme HOPE VI, différents livres ou films peignaient un tableau saisissant du désastre social des *projects*, ces grands ensembles massifs et hideux infestés par les gangs violents⁸².

Sans doutes valables pour Chicago, Baltimore ou la Nouvelle Orléans, ces descriptions étaient loin d'être représentatives de la situation d'ensemble du *public housing*⁸³. Les locataires y étaient certes très pauvres, mais ce patrimoine de taille souvent modeste ne s'apparentait pas partout, loin s'en

⁸⁰ Fullilove, M. T. et al. (2010), « The Ghetto Game : Apartheid and the Developer's Imperative in Postindustrial American cities », in Hartman, C., Squires, G. (dir.), *The Integration Debate : Competing Futures for American Cities*, Routledge.

⁸¹ O'Regan, K. M., Quigley, J. M. (2000), « Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers, *Journal of Housing Research*, vol. 11, n°2.

⁸² Par exemple, Kotlowitz, A. (1991), *There Are No Children Here*, Doubleday ; Lemann, N. (1991), *The Promised Land : The Great Black Migration and How It Changed America*, Vintage Books.

⁸³ Bratt, R. G. (1986), « Public Housing : The Controversy and Contribution », in Bratt, R. G. et al. (dir.), *Critical Perspectives on Housing*, Temple University Press.

faut, à la figure du ghetto mono-racial des plus grandes villes. Avec 31 % de locataires blancs non hispaniques, le *public housing* n'est d'ailleurs pas entièrement dévolu à l'accueil de minorités ethno-raciales, contrairement à une image répandue. Mais les résidences mixtes ou à majorité blanche abritent le plus souvent des personnes âgées. Ces *elderly-projects* ont été construits pour la plupart au cours des années 1970 et 1980, au moment où la construction des *family-projects* était virtuellement stoppée par l'État fédéral. Dans les *family-projects*, édifiés pour la plupart avant la fin des années 1960, les familles noires ont une probabilité toujours très élevée de vivre dans un environnement hyper-ségrégué sur le plan racial.

En 1992, au moment où le programme *Hope VI* était adopté, on comptait toujours 60 % d'ensembles de logements sociaux dont les occupants étaient à plus de 80 % issus du même groupe ethno-racial⁸⁴. Les Noirs représentaient près de la moitié des locataires du *public housing*, et leur concentration pouvait atteindre près de 100 % dans certains ensembles qui, jusqu'à leur destruction, pouvaient être qualifiés de « ghettos verticaux »⁸⁵.

La ségrégation était aussi économique à cause du durcissement continu, jusqu'aux années 1990, des critères d'entrée dans le *public housing*. À leur création, durant le *New Deal*, ces logements étaient envisagés comme des sas temporaires réservés à des « pauvres méritants » traversant une passe difficile ; les personnes dépendantes du *welfare* en étaient d'ailleurs exclues⁸⁶. Puis, sous la pression du secteur privé qui redoutait la concurrence publique⁸⁷, les critères d'entrée dans ces logements sociaux se sont constamment renforcés à partir des années 1950, pour donner la priorité aux ménages très pauvres et évincer ceux qui étaient pourvus d'un emploi. Au début des années 1990, plus de 80 % des locataires vivaient sous le seuil de la pauvreté et cette tendance s'était fortement accentuée dans les années 1980 ; près de 20 % avaient des revenus inférieurs à 10 % du revenu médian de l'agglomération.

Devenu le réceptacle de populations très marginalisées dans ce parc de « dernier ressort », le *public housing* de « l'échec » des programmes sociaux du gouvernement fédéral que les discours conservateurs tiennent pour responsables d'une « culture de l'assistance » et des conduites « déviantes » (grossesses précoces, mères célibataires...) ⁸⁸. Le *public housing* a toujours été dans le collimateur des Républicains, qui n'ont jamais hésité à tailler durement dans ses budgets, et n'a jamais été véritablement défendu par des Démocrates peu enthousiastes⁸⁹.

Le programme HOPE VI est le fruit des travaux d'une Commission bipartisane mise sur pied par le Congrès en 1989, qui redoutait que l'administration républicaine mette fin au *public housing*. Cette National Commission on Severely Distressed Public Housing devait établir un diagnostic et des solutions concernant « les logements sociaux en situation de graves besoins », devant déboucher sur « un plan d'action national pour éliminer d'ici l'an 2000 les conditions de vie impropres dans les logements sociaux »⁹⁰. Remis en 1992, son rapport décrivait l'intensité des problèmes affectant une

⁸⁴ Coulibaly, M. et al. (1998), *op. cit.*

⁸⁵ Goering, J. et al. (1997), « Recent Research on Racial Segregation and Poverty Concentration in Public Housing in the United States », *Urban Affairs Review*, vol. 32, 5.

⁸⁶ Vale, L. J. (2000), *From Puritans to the Projects : Public Housing and Public Neighbors*, Harvard University Press.

⁸⁷ Atlas, J., Dreier, P. (1992), « From 'Projects' to Communities : How to Redeem Public Housing », *The American Prospect*, n°10.

⁸⁸ Voir notamment Murray, C. (1984), *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books.

⁸⁹ Cavanaugh, G. (2005), « Public Housing : From Archaic to Dynamic to Endangered », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, vol. 14, n°3, Spring.

⁹⁰ HUD Act of 1989.

petite minorité de *projects* parmi les plus dégradés. Leur nombre était estimé à 86 000 logements, soit 6 % de ce parc, sur la base des critères suivants : l'occupation prépondérante des logements par des familles à très faibles revenus, sans emploi ou dépendantes de l'aide sociale ; une criminalité élevée ; des services collectifs et un tissu associatif déficients ; des conditions d'habitat très détériorées et ne répondant plus aux normes.

Rappelant la façon dont ces habitants étaient livrés à eux-mêmes, abandonnés y compris par les institutions en charge des plus démunis, le rapport de la Commission nationale était d'abord un plaidoyer pour l'accès de ces habitants à des logements et services de qualité. L'objectif n'était pas de mettre fin au *public housing*. Au contraire, l'utilité de ces logements locatifs sociaux était reconnue pour les plus démunis. L'enjeu était d'améliorer l'existant, les démolitions étant présentées comme une option parmi d'autres ; la Commission indiquait au demeurant que la reconstitution de l'offre devait pouvoir se faire intégralement sur le site d'origine. Le ministre du Logement de l'époque, le Républicain modéré Jack Kemp, initiateur de plusieurs programmes intitulés « HOPE » (*Home Ownership for People Everywhere*⁹¹), affirmait lui-même qu'il ne voulait pas être « *le ministre des démolitions* »⁹².

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*)⁹³. De cette mixité des pauvres et des très pauvres étaient attendus « *de plus grands bénéfices pour l'ensemble des habitants* » parce que les moins pauvres pourraient payer des loyers plus élevés contribuant à l'entretien du patrimoine, et parce que leur isolement « *créé un environnement stagnant pour les plus pauvres des pauvres, dont le désespoir s'auto-perpétue* ».

Une révision des objectifs initiaux

Sur la base des recommandations de la *National Commission on Severely Distressed Public Housing*, le Congrès a financé dès 1992 un programme expérimental intitulé *Urban Revitalization Demonstration* (URD). Le programme a eu différentes appellations successives : d'abord *Home Ownership and Opportunity for People Everywhere*, puis *Housing Opportunities for People Everywhere* (ou HOPE VI) ; le chiffre « VI » marquait la continuité avec les programmes impulsés par Jack Kemp, mais sans faire référence cette fois à l'accession à la propriété, sujet central des programmes HOPE du ministre de George Bush (père).

Le contenu des premiers projets financés au titre de l'URD puis de HOPE VI se situait dans le droit fil des préconisations de la Commission du Congrès : certains projets ne proposaient que des réhabilitations, d'autres prévoyaient des démolitions mais en reconstruisant sur place des logements sociaux de même nature⁹⁴. La continuité était donc de mise avec divers programmes lancés dans les années 1980 pour mettre à niveau le parc existant ; HOPE VI était d'ailleurs soumis aux normes juridiques et administratives qui encadraient habituellement le *public housing*. Il ne manquait pas de personnalités, au sein de la Commission nationale, plaidant pour des transformations plus radicales

⁹¹ « L'accès à la propriété où que ce soit pour chacun ».

⁹² Cité par Katz, B. (2009), « The Origins of HOPE VI », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

⁹³ Cette proposition recevra une consécration législative en 1998 avec le *Quality Housing and Work Responsibility Act*.

⁹⁴ 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.

fondées sur une participation du secteur privé en vue de créer des quartiers mixtes⁹⁵. Mais leurs propositions ont été rangées dans un chapitre du rapport de la Commission intitulé « *stratégies non-conventionnelles* ».

La loi du 6 octobre 1992 instituant l'URD ne faisait aucune mention d'un objectif de mixité de l'habitat ou dans l'habitat. Se trouvait seulement évoqué le remplacement d'une partie des logements démolis par « *toute combinaison* » possible entre du *public housing* conventionnel et du *public housing* vendu aux locataires. C'est au début de l'année 1995 que le HUD introduit l'objectif de « *résidences mixtes au plan des revenus* » (*mixed-income developments*)⁹⁶. L'ambition est élevée – « *une réinvention de grande envergure du public housing* » – et vise à sortir de leur « *isolement* » les agences locales du logement, les quartiers et leurs habitants :

« *Le ministère fait cette sélection à un moment où le public housing est confronté à des défis. Le ministère a lui-même proposé une "réinvention" de grande envergure du public housing. En conséquence, les porteurs de projet ont la lourde tâche de démontrer que non seulement ils ne répètent pas les erreurs du passé, mais qu'ils sont vraiment en train de construire l'avenir. Le ministère a la conviction grandissante que les stratégies de revitalisation les plus prometteuses s'attaquent très directement à l'isolement des agences locales du logement, par des partenariats avec la communauté extérieure, et à l'isolement des logements et des habitants, en intégrant le public housing au sein de quartiers mixtes.* »

La même année, d'autres textes précisent la stratégie de désenclavement des *Public Housing Authorities*, marquant une profonde rupture avec les règles de financement qui prévalaient depuis plus de cinquante ans. Dans le *Notice of Funding Availability* (NOFA)⁹⁷ publié en 1995, le HUD ne se contentait d'appeler les agences locales du logement à chercher un effet levier sur des fonds privés, mais permettait la privatisation totale ou partielle du *public housing*. L'objectif était de mélanger logements sociaux et non-sociaux au sein des mêmes projets immobiliers financés par des partenariats publics-privés. En application de ces nouvelles directives, la plupart des projets ont combiné trois catégories de logements, généralement réparties en trois tiers : le *public housing* ; les logements financés par le *Low Income Housing Tax Credit*, destinés à des ménages modestes, mais pas aux plus pauvres⁹⁸ ; les logements locatifs ou en accession purement privés (*market-rate units*).

Le NOFA publié en 1995 associait aussi pour la première fois le thème de la mixité à celui de la « *déconcentration* », en ajoutant aux objectifs du programme l'« *atténuation des concentrations de pauvreté, en localisant le logement social dans des quartiers non-pauvres ou en promouvant des quartiers mixtes au plan des revenus là où il n'y avait que du public housing* ».

Cette mutation radicale du *public housing* allait recevoir une consécration législative avec l'adoption en 1998 du *Quality Housing and Work Responsibility Act* (QHWR). Jusque-là, les principales régulations du programme HOPE VI émanaient du HUD, à travers les NOFAs annuels et les conventions signées avec les porteurs de projet (*Grant Agreements*), et non du Congrès qui n'avait pas autorisé (*authorized*) le programme, mais l'avait seulement financé année après année

⁹⁵ Zhang, Y., Weisman, G. (2006), « *Public Housing's Cinderella : Policy dynamics of HOPE VI in the mid-1990s* », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live ? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe.

⁹⁶ À la faveur d'un courrier invitant huit agences locales du logement social non sélectionnées lors du premier appel à projets à déposer un dossier (*Letter of Invitation to Apply for Funding to Eight Planning Grantees*, K., E., Marchman, Office of the Assistant Secretary for Public and Indian Housing, January 9, 1995) ; les projets en cours ont été révisés pour tenir compte des nouvelles orientations.

⁹⁷ C'est-à-dire document informant les acteurs locaux de la mise à disposition des fonds fédéraux.

⁹⁸ Sont éligibles les ménages gagnant jusqu'à 60 % du revenu médian, leur loyer ne pouvant dépasser 18 % de ce revenu médian

(*appropriated*). La loi de 1998 autorise le programme HOPE VI jusqu'en 2002, en généralisant ses innovations à l'ensemble du *public housing*. Le QHWR consacre ainsi un chapitre au *Mixed Finance Public Housing*, permettant de combiner des logements (et des financements) publics et privés au sein des mêmes projets immobiliers, et d'en confier la gestion à des sociétés privées.

Affichant l'objectif d'« *encourager les quartiers mixtes par les revenus et de diminuer la concentration de la pauvreté dans le logement social* », le texte demande également aux *Public Housing Authorities* d'« *amener des locataires à revenus plus élevés dans les programmes de logements les plus pauvres et des locataires à faibles revenus dans les programmes de logements à revenus plus élevés* »⁹⁹. La loi relève aussi les plafonds de ressources des locataires et autorise les agences du logement à accorder une préférence aux ménages pourvus d'un emploi ou à ne pas respecter l'ordre des listes d'attente pour aller pêcher un candidat aux revenus plus élevés¹⁰⁰.

Pour les Républicains comme pour nombre de Démocrates, le *public housing* représentait le symbole des « échecs » des programmes sociaux du *New Deal*¹⁰¹. Peu après son élection, Clinton s'était engagé à « *en finir avec l'État social tel qu'il est* » (*ending welfare as we know it*). Le HUD a rapidement adopté le slogan – « *end public housing as we know it* » – où perçait la tentation d'en finir avec le *public housing* tout court, comme cela apparaissait dans un document publié sous son égide en décembre 1994, proposant de convertir toutes les aides à la pierre destinées au *public housing* en aides à la personne, c'est-à-dire en *Vouchers*¹⁰².

Si la proposition n'a pas eu de concrétisation législative, une véritable dynamique en faveur de la démolition s'est engagée à partir du milieu des années 1990, là aussi en rupture avec l'approche initiale du programme HOPE VI où les démolitions n'étaient qu'une option parmi d'autres. Légitimée par les perceptions négatives du *public housing*, mobilisant un discours de la « honte » et du « dégoût » suscités par ces logements¹⁰³, les démolitions vont être engagées à grande échelle, bien au-delà des quarante plus grandes villes où le programme HOPE VI devait initialement s'appliquer. En 1996, le HUD inscrit le nombre de démolitions au rang de ses indicateurs annuels de performance en fixant un objectif de 100 000 démolitions à réaliser à l'horizon 2003. Sur un parc d'un peu plus de 1,4 million de logements au début des années 1990, 253 projets HOPE VI auront finalement conduit à la démolition de 117 364 logements sociaux dans plus de 130 villes (chiffres 2010) ; en outre, 152 212 logements ont été démolis en dehors du programme HOPE VI, dans le cadre d'une procédure appelée *Demolition/Disposition*¹⁰⁴, soit un total de 269 576 démolitions¹⁰⁵.

⁹⁹ En application de cette disposition, le HUD a édicté une « règle de déconcentration » (*deconcentration rule*) s'appliquant aux nouveaux entrants ainsi qu'aux mutations internes au parc de chaque collectivité locale (avec différentes exceptions selon les caractéristiques des programmes de logement). Chaque agence locale du logement était désormais tenue de soumettre au HUD un « plan annuel de déconcentration de la pauvreté ». Pour les y aider, la loi limitait la part de ménages très pauvres, définis par un revenu inférieur à 30 % du revenu médian de l'agglomération, à 40 % des nouvelles attributions, les 60 % restant pouvant gagner jusqu'à 80 % de ce revenu médian. Voir Khadduri, J. (2001), « Deconcentration : What Do We Mean? What Do We Want ? », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 5, n°2.

¹⁰⁰ Solomon, R. (2005), *Public Housing Reform and Voucher Success ; Progress and Challenges*, A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, January.

¹⁰¹ Goetz, E. G. (2013), *New Deal Ruins : Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*, Cornell University Press.

¹⁰² HUD (1994), *HUD's Reinvention : From Blueprint to Action*.

¹⁰³ Hostetter, E. (2008), *The Emotions of Public Housing Policy. A Critical Humanist Exploration of HOPE VI*, University of Kentucky Doctoral Dissertations, Paper 584.

¹⁰⁴ « *Disposition* » veut dire la vente des logements sociaux à d'autres entités que les *Public Housing Authorities*.

Ces chiffres sont à comparer aux 15 000 démolitions ou ventes de logements sociaux effectuées entre 1978 et 1989¹⁰⁶. À cette époque, des agences locales du logement laissaient parfois volontairement périliter leur patrimoine pour créer une situation de démolition de fait (*de facto demolition*), avant de se tourner vers le HUD pour demander l'autorisation de démolir. Mais la procédure *Demolition/Disposition* restait très contraignante, les agences locales devant tout à la fois démontrer la nécessité impérieuse de démolir, avoir construit ou acquis un nombre équivalent de logements *avant* de démolir, mais également reconstruit dans d'autres quartiers à des fins de déségrégation.

Ce verrou du « un pour un » (*one-for-one replacement*) a été éliminé par le Congrès en 1995 pour les sites HOPE VI, permettant de convertir les logements démolis en allocations logement (*Section 8 Vouchers*). Le *Quality Housing and Work Responsibility Act* de 1998 a rendu cette disposition permanente et l'a étendue à l'ensemble du parc de *public housing*, tout en desserrant davantage la contrainte pesant sur les démolitions : tous les logements détruits pouvaient désormais se voir remplacés par des *vouchers* ; s'ils étaient reconstruits sur place, les nouveaux logements sociaux devaient l'être en « *nombre significativement moins élevé* ».

Les facteurs du changement

L'amplitude du changement faisant de HOPE VI le laboratoire de partenariats publics-privés est saisissante. Elle s'est jouée en un temps record, entre 1994 et 1996, à la faveur de la conjonction entre plusieurs facteurs : l'agenda réformateur du secrétaire du HUD de l'époque, Henry Cisneros ; les actions de *lobbying* menées par des promoteurs privés et quelques agences locales du logement social animées par un esprit entrepreneurial, à contre-courant de la culture dominante de leur secteur ; enfin, et surtout, le contexte politique ouvert par le raz-de-marée républicain aux élections de novembre 1994, qui donne au parti conservateur le contrôle des deux chambres pour la première fois depuis quarante ans¹⁰⁷.

Pour justifier le virage du programme HOPE VI, Cisneros dira plus tard que le rapport de la Commission du Congrès avait « *sous-évalué l'ampleur du problème* » et que « *le simple remplacement des logements sur les mêmes sites, encadré par les mêmes concepts et gouverné par les mêmes réglementations aurait certainement conduit aux mêmes échecs* »¹⁰⁸. Au début de son mandat, Cisneros était pourtant sur cette ligne. Lors d'une audition au Sénat, il avait indiqué qu'il ne croyait pas à l'attraction de ménages plus riches dans le *public housing*, la solution passant à ses yeux par « *la création d'opportunités pour les gens qui sont déjà là dans le logement social* »¹⁰⁹. Mais la victoire électorale des Républicains animés par un agenda féroce anti-*welfare* a changé la donne, 57 représentants à la Chambre ayant signé en 1995 un projet de loi visant à supprimer le HUD. Cisneros a alors l'idée de faire du programme HOPE VI le symbole de la capacité du HUD à se « réinventer »¹¹⁰. Il va prêter une grande attention aux initiatives et demandes portées par des

¹⁰⁵ Hanlon, J. (2012), « Beyond HOPE VI : Demolition/Disposition and the Uncertain Future of Public Housing in the US », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 27, n°3, September.

¹⁰⁶ National Housing Law Project (1990), *Public Housing in Peril : A report on the Demolition and Sale of Public Housing Projects*.

¹⁰⁷ Voir l'analyse très fine de Zhang et Weisman (2006), *op. cit.*

¹⁰⁸ Cisneros, H. G. (2009), « A New Moment for People and Cities », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

¹⁰⁹ Audition devant le Sénat, 28 avril 1994, citée par Zhang, Y., Weisman, G. (2006), *op. cit.*

¹¹⁰ Cisneros, H. G. (1995), *HUD Reinvention: From Blueprint to Action*, Written Testimony.

promoteurs privés spécialisés dans la production de logements abordables qui avaient fait alliance avec quelques agences locales du logement, dans le cadre de projets HOPE VI, en dérogeant aux normes habituelles du *public housing*¹¹¹.

Le plus influent de ces acteurs privés était Richard D. Baron, directeur du groupe McCormack-Baron-Salazar, lequel était engagé depuis les années 1980 dans la production de quartiers mixtes à Saint-Louis, Louisville ou Pittsburgh, au moyen d'une hybridation de financements publics et privés – ce que permettait le programme LIHTC adopté en 1986, dont la mise en œuvre nécessite des partenariats avec le secteur privé, mais pas encore le programme HOPE VI. Le prototype du futur modèle de HOPE VI est sans doute né à Atlanta, où McCormack-Baron-Salazar avait monté un projet avec l'agence du logement social ; l'entreprise a ensuite été impliquée dans une vingtaine de projet HOPE VI.

Richard Baron, qui avait siégé à la National Commission on Severely Distressed Public Housing, a su jouer de ses relations privilégiée au HUD, pour faire passer ses propositions de réforme tendant à privatiser le processus de rénovation urbaine¹¹², en irriguant les projets HOPE VI par des capitaux privés, *via* notamment le LIHTC¹¹³. À la fin de l'année 1993, Baron adressa une note à Cisneros dans laquelle il plaidait pour un modèle « *mixed-finance, mixed-income* »¹¹⁴. Baron nous relate son rôle dans la conversion des décideurs fédéraux à ce modèle :

« Les gens de l'administration Bush avaient rédigé la réglementation de l'URD. Ils étaient complètement passés à côté du sujet. Les agences locales du logement social pouvaient démolir, mais elles continuaient à gérer l'argent des projets. La plupart continuaient de faire des réhabilitations ou d'améliorer les aires de jeux pour les enfants, c'est-à-dire des choses cosmétiques. Après l'élection de Clinton, j'ai parlé à Bruce Katz, avec qui nous étions amis depuis longtemps. Katz avait rédigé le texte de loi sur HOPE VI lorsqu'il travaillait au Sénat, avant de devenir directeur de cabinet de Cisneros. Je l'ai alerté sur le fait que rien dans la réglementation de HOPE VI ne permettait d'utiliser l'argent fédéral pour lever des fonds privés. Avec mon associé McCormack, on a expliqué aux gens du HUD comment on pouvait multiplier l'argent fédéral par quatre ou cinq grâce au LIHTC et aux fondations privées, tout en créant toute sorte d'équipements et de services. On a emmené un responsable du HUD se rendre compte que ce qu'on faisait à Pittsburgh. Ils étaient scotchés ! On leur a démontré qu'on pouvait donner une tout autre

¹¹¹ C'est ce que permettait la procédure des « *waivers* » permettant aux acteurs locaux des politiques publiques de s'affranchir des règles fédérales.

¹¹² Selon l'expression de R. Baron dans une audition devant le Sénat (*Reauthorization of the Hope VI Program*, June 20, 2007).

¹¹³ À partir de l'octroi d'un avantage fiscal substantiel (crédit d'impôt sur une période de dix ans donnant droit à une réduction d'impôt pour chaque dollar investi), le *Low Income Housing Tax Credit* permet de lever des fonds auprès d'investisseurs privés de toutes sortes. Les *tax credits* sont alloués aux États puis répartis par eux dans le cadre d'appel à projets. Les porteurs de projets associent un partenaire principal (par exemple une CDC) et un partenaire secondaire auquel est cédé le *tax credit* en contrepartie d'un investissement direct dans le programme immobilier, ce qui permet de limiter l'endettement, et autorise ainsi le maintien de loyers bon marché. Cosme, C. (2012), *Politique de la ville. L'expérience américaine*, La Documentation française, Centre d'analyse stratégique, Étude n°2.

¹¹⁴ L'un des obstacles majeurs à cette évolution était que le LIHTC imposait la propriété privée des logements. Suite à l'interpellation de Baron, le HUD a fait savoir que la propriété privée du *public housing* serait désormais possible, si l'entité privée respectait les règles du *public housing*. Constatant néanmoins l'incapacité de la plupart des *Public Housing Authorities* à renouveler leurs pratiques, une mission avait été confiée à Mindy Turbov pour organiser leur conversion au modèle « *mixed-finance, mixed-income* ». Turbov avait occupé des fonctions au sein de la *Chicago Housing Authority*, mais aussi celle de vice-présidente de McCormack-Baron-Salazar. Voir Turbov, M. (2006), « Public Housing Redevelopment as a Tool for Revitalizing Neighborhoods : How and Why Did it Happen and What Have We Learned ? », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, n°167 ; Zhang, Y., Weisman, G. (2006), *op. cit.*

dimension à ces projets, faire de la mixité sans reconstruire 100 % de logements sociaux sur place. Cisneros a été convaincu. Il a demandé de changer la réglementation sur le modèle de ce qu'on faisait en dérogeant aux règles fédérales. C'est nous qui avons quasiment écrit les règles qui allaient être généralisées plus tard dans tous les projets HOPE VI. »

Un autre moteur de la réforme du *public housing*, au milieu des années 1990, a été le courant du *New Urbanism*¹¹⁵. Cisneros avait non seulement signé la Charte du Congress for New Urbanism (CNU), mais sollicité les urbanistes et architectes qui dirigeaient ce mouvement pour qu'ils aident le HUD à établir les critères de sélection des projets HOPE VI. Ce travail débouchera en 2000 sur la publication d'un guide commun¹¹⁶. Vénérant Jane Jacobs, l'égérie anti-*urban renewal* des années 1960 (cf. *supra*), ce courant du « nouvel » urbanisme prône la diversification urbaine et sociale de quartiers où l'on puisse se déplacer à pied (*walkable communities*) et où les relations entre habitants s'intensifient¹¹⁷.

Les dirigeants du HUD étaient persuadés que ces transformations étaient de nature à améliorer le sort des pauvres. Signée par Andrew Cuomo (successeur de Cisneros) et le président du CNU, on lit dans la préface du guide publié en 2000 que « *la haute qualité architecturale des bâtiments, des rues, des parcs et des espaces publics est essentielle dans les quartiers HOPE VI. Le chemin vers l'auto-suffisance est plus facile si un quartier est conçu pour aider les habitants ayant des revenus différents à interagir les uns avec les autres* ». De cette étroite collaboration sont également ressorties la notion d'« espace défendable », déjà avancée au début des années 1970¹¹⁸, et celle de dédensification des quartiers – le CNU assumant la perte de logements sociaux liée à cette dédensification comme prix à payer pour la mixité¹¹⁹.

Un contexte académique porteur

Le succès des thèmes de la mixité et de la déconcentration de la pauvreté, au milieu des années 1990, doit beaucoup au corpus de travaux académiques publiés dans le sillage du livre-phare de William J. Wilson sur les « Vrais défavorisés de l'Amérique »¹²⁰. L'hypothèse centrale de l'ouvrage était que le départ des classes moyennes ou ouvrières noires intégrées à l'emploi, qui servaient de modèles d'identification positifs (*role models*) pour les plus pauvres, avait conduit à la multiplication des « pathologies sociales » dans les quartiers défavorisés, perceptible par exemple dans le nombre

¹¹⁵ Ghorra-Gobin, C. (2006), *La théorie du New Urbanism*, Éditions de la DGUHC.

¹¹⁶ Congress for the New Urbanism, HUD (2000), *Principles for Inner City Neighborhood Design : Hope VI and the New Urbanism. A Collaboration of the Congress for the New Urbanism and the U.S. Department of Housing and Urban Development*.

¹¹⁷ Bohl, C. (2000), « New Urbanism and the City : Potential Applications and Implications for Distressed Inner-City Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4.

¹¹⁸ Newman, O. (1972), op. cit. Sur ce concept, voir Oblet, T. (2008), *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Collection « La ville en débat », Presses universitaires de France.

¹¹⁹ Calthorpe, P. (2009), « HOPE VI and New Urbanism », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press. Le CNU a créé un groupe de travail sur les instruments permettant de mieux intégrer des logements abordables dans les projets urbains. Talen E. et al. (2010), *Affordable Housing in Walkable, Mixed-Use, Mixed-Income Neighborhoods : An Action Plan for Federal Policy Makers*, Symposium : A New Era in Affordable Housing, Investing for Impact in Sustainable Communities, Congress for the New Urbanism.

¹²⁰ Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press (trad. française, *Les oubliés de l'Amérique*, Desclée de Brouwer, 1994). Voir aussi Wilson, W. J. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Alfred A. Knopf.

croissant de mères célibataires dépendantes des aides sociales – le tout sur fond de mutations économiques contribuant à la disparition des emplois peu qualifiés.

Au début des années 1990, beaucoup de décideurs fédéraux et professionnels du logement étaient sensibles à ces idées¹²¹. L'un des principaux architectes du programme HOPE VI, 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 performance scolaires, des taux relativement élevés d'activités criminelles, de dislocation des familles, d'abus de drogues ou de grossesses précoces ».¹²²

La thèse sur les effets de la concentration des pauvres sur leurs conduites et valeurs est très ancienne. Elle était déjà au cœur des premières enquêtes sociales (*social surveys*) de la fin du 19^{ème} siècle menées par des « réformateurs sociaux » cherchant à démontrer l'impact délétère, moral comme physique, de la promiscuité des pauvres dans les taudis. Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, l'impact de l'environnement sur le comportement individuel constituera l'un des thèmes de prédilection des sociologues de l'école de Chicago qui mirent en avant le concept de « désorganisation sociale » pour expliquer les dysfonctionnements des quartiers ethniques¹²³, puis du ghetto noir¹²⁴. L'étude des ghettos a connu un renouveau dans les années 1960, pour souligner cette fois la dynamique d'auto-perpétuation de la pauvreté, sur fond d'instabilité supposée des familles noires¹²⁵. L'hypothèse de dispositions culturelles spécifiques des habitants du ghetto connaît un nouvel essor dans les années 1980, avec le succès (provisoire) de la notion d'*underclass*¹²⁶.

Dans le sillage de Wilson, nombre de travaux ont tenté de mettre en évidence des « effet de pairs » ou de « contagion » résultant de l'isolement social et de la concentration spatiale des familles pauvres. Ces recherches sur les « effets de quartier » ont cherché à établir des corrélations entre cette concentration et l'échec scolaire et comportements déviants des adolescents¹²⁷, la situation de l'emploi des adultes¹²⁸ ou les phénomènes de délinquance¹²⁹, sans toutefois parvenir à établir des

¹²¹ Curley, A.-M. (2005), « Theories of Urban Poverty and Implications for Public Housing Policy », *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 32, n°2 ; Zhang, Y., Weisman, G. (2006), *op. cit.*

¹²² Katz, B. (1999), « The Transformation of Chicago's *Public housing* : Challenges and Opportunities » Speech before the Chicago Futures Forum, February 26.

¹²³ Grafmeyer, Y., Joseph, I. (dir.) (1990), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie Urbaine*, Aubier (3^{ème} éd.).

¹²⁴ Cayton, H. R., Drake, S. C. (1945), *Black Metropolis. A Study of Negro Life in a Northern City*, Brace and Company.

¹²⁵ Moynihan, D. P. (1965), *The Negro Family : the Case for National Action*, U.S. Department of Labor, Office of Policy Planning and Research.

¹²⁶ Par exemple : Jencks, C., Peterson, P. E. (dir.) (1991), *The Urban Underclass*, Brookings Institution Press ;

¹²⁷ Crane, J. (1991), « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, vol. 96, n°5 ; Brooks-Gunn, J. et al. (1993), « Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development ? », *American Journal of Sociology*, n° 99 ; Ellen, I. G., Turner, M. A. (1997), « Does Neighborhood Matter ? Assessing Recent Evidence », *Housing Policy Debate*, vol. 8, n°4.

¹²⁸ Massey, D. S. et al. (1991), « Segregation, the Concentration of Poverty, and the Life Chances of Individuals », *Social Science Research*, vol. 20, n°4.

¹²⁹ Sampson, R. J. et al. (1997), « Neighborhoods and Violent Crime : A Multilevel Study of Collective Efficacy », *Science*, n°227.

liens de causalité¹³⁰. Le principal obstacle méthodologique est « l'effet de contexte » (ou « erreur écologique ») provenant d'une distinction insuffisante en facteurs individuels et collectifs : une fois contrôlées les caractéristiques individuelles (et familiales), l'effet propre du quartier tend à devenir résiduel¹³¹, les analyses « multivariées » ne faisant pas davantage ressortir d'effets nets et indiscutables¹³².

D'autres recherches ont étudié la question plus spécifique des réseaux sociaux, ou du « capital social » (*social capital*), mobilisable dans les quartiers pauvres pour assurer la promotion des individus¹³³. L'insuffisance de leurs réseaux sociaux personnels jouerait un rôle déterminant dans la marginalisation des habitants des quartiers pauvres sur le marché de l'emploi, car ces habitants mobiliseraient surtout les « liens forts » (*strong ties*) que procure l'entourage immédiat, au risque de s'enfermer dans des réseaux relationnels de proximité et de se priver ainsi des « liens faibles » (*weak ties*) avec le monde extérieur qui donnent accès à de meilleures opportunités d'emploi¹³⁴. Dans le même sens, X. de Souza Briggs a proposé de distinguer entre le capital social provenant des proches qui donnent un coup de main ponctuels pour faire face à l'urgence (*bonding social capital*), et le capital social développé avec un cercle de relations plus étendu, donnant accès à des ressources extérieures plus propices à la mobilité sociale (*bridging social capital*)¹³⁵.

Les décideurs fédéraux en ont déduit que la mixité résidentielle serait favorable au développement des liens dont les pauvres ont besoin pour assurer leur réussite sociale. Même si les analyses empiriques ne sont guère concluantes¹³⁶, la littérature officielle sur HOPE VI invoque ces hypothèses comme autant de certitudes. Une publication du HUD datée de 1996 parle ainsi des « *habitants coupés de l'emploi, des services essentiels et d'un large éventail de contacts sociaux* » et les habitants pourvus d'un emploi qui leur serviront de « modèles », ceux « *qui ont commencé à grimper l'échelle professionnelle – ces modèles positifs dont on a le plus urgemment besoin dans ces quartiers* ». Avant d'affirmer plus loin qu'« *un quartier diversifié et mixte au plan des revenus leur offre (aux habitants les plus pauvres) de nombreux repères, particulièrement les familles qui travaillent dont l'exemple instruit et inspire* »¹³⁷.

L'évaluation du programme Gautreaux, qui a servi de terrain d'expérimentation grandeur nature pour mesurer l'effet du déménagement vers un quartier non-minoritaire¹³⁸, a essuyé de nombreuses critiques sur sa méthodologie et la possibilité d'en généraliser les résultats ; à cause notamment de la

¹³⁰ Pour une présentation de ces débats, voir Kirszbaum, T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française.

¹³¹ Marpsat, M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis », *Population*, n° 2.

¹³² Galster, G. C., Zobel, A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US ? », *Housing Studies*, vol. 13, n°5 ; Popkin, S. J. et al. (2000), *art. cit.*

¹³³ Le concept de « capital social » a été notamment popularisé par Robert Putnam. Voir notamment Putnam, R. D. (1995), « Bowling Alone : America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, n°1.

¹³⁴ Granovetter, M. (1983), « The Strength of Weak Ties: a Network Theory Revisited », *Sociological Theory*, n°1 ; Reingold, D. A. (1999), « Social Networks and the Employment Problem of the Urban Poor », *Urban Studies*, vol. 36, n°11, October.

¹³⁵ Briggs, X. de S. (1998), « Brown Kids in White Suburbs : Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n°1.

¹³⁶ Voir *infra* 1.3.

¹³⁷ HUD (1996), *Public Housing That Works. The Transformation of America's Public Housing*, May.

¹³⁸ Kaufman, J. E., Rosenbaum, J. E. (1992), « The Education and Employment of Low-Income Black Youth in White Suburbs », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, n°3 ; Rosenbaum, J. E., Rubinowitz, L. (2000), *op. cit.*

construction du panel de ménages bénéficiaires, peu représentatif de la population ordinaire du logement social car composé de volontaires rigoureusement sélectionnées¹³⁹. Initié par le HUD au début des années 1990, le programme *Moving to Opportunity* a été conçu pour corriger autant que possible ces biais de sélection. Au moment où s'amorçait le « virage » du programme HOPE VI vers un objectif de déconcentration de la pauvreté, les résultats de cette évaluation n'étaient pas connus. Ce fut chose faite au début des années 2000, en apportant des preuves encore très incomplètes des bénéfices du déménagement¹⁴⁰.

Une articulation (théorique) avec le développement communautaire et la dispersion résidentielle

La promotion de la mixité résidentielle dans les quartiers d'habitat social est la marque de fabrique du programme HOPE VI. Mais il emprunte aussi – au moins sur le plan rhétorique – aux deux courants plus traditionnels que sont le développement communautaire et la dispersion résidentielle, esquissant leur possible réconciliation¹⁴¹.

En s'emparant de la rhétorique du développement communautaire, le gouvernement fédéral donnait les gages d'une rupture avec la politique d'*urban renewal*. Cette rhétorique est bien présente dans les textes officiels, par exemple dans cet extrait d'un guide fédéral sur HOPE VI : « *L'approche de la construction communautaire (community building) par laquelle les habitants travaillent ensemble pour s'apporter une aide mutuelle, atteindre des fins communes et construire une capacité d'action collective, est une caractéristique centrale de HOPE VI* »¹⁴².

Toutefois, les exigences du HUD en matière de participation des habitants sont restées assez minimales, n'apparaissant que dans des documents (NOFAs et *Grant Agreements*) sans grande force normative, portant presque exclusivement sur la phase d'élaboration des projets et beaucoup moins précis sur la phase de mise en œuvre des projets¹⁴³, sinon pour inviter les porteurs de projet à mettre en place des *Community Task Forces* chargées de définir les besoins collectifs et sociaux, et au sein desquels devaient siéger des résidents aux côtés d'acteurs publics, privés et *nonprofit*.

Le premier NOFA (1993-1995) ne parlait que de « *consultation* » des habitants « *pour la détermination des logements ciblés par le programme HOPE VI* », « *pour la préparation du projet ou du dossier de candidature* », « *pour l'identification des caractéristiques et des causes des problèmes affectant les résidences* ». Dans le processus de sélection des projets, les candidats pouvaient gagner

¹³⁹ Galster, G. C., Zobel, A. (1998), *art. cit.* ; Popkin, S. J. et al. (2000), *art. cit.*

¹⁴⁰ Voir *supra*. Un autre registre de justification des politiques de déconcentration découle de l'hypothèse du *spatial mismatch* – ou « discordance spatiale » – avancée à la fin des années 1960 par l'économiste John Kain pour pointer le décalage croissant entre la localisation résidentielle des minorités pauvres et celle des emplois peu qualifiés. Voir Kain, J. F. (1968), « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *The Quarterly Journal of Economics*, n°82. La vérification de cette hypothèse a donné lieu à un nombre considérable d'études empiriques qui l'ont confirmée ou en atténuée la portée selon les cas. Par exemple : Ellwood, D. T. (1986), « The Spatial Mismatch Hypothesis : Are There Teenage Jobs Missing In The Ghetto ? », in Freeman, R. B., Holzer H. J. (dir.), *The Black Youth Employment Crisis*, University of Chicago Press ; Ihlanfeldt, K. (1994), « The Spatial Mismatch Between Jobs And Residential Locations Within Urban Areas », *Cityscape : A Journal of Policy Development And Research*, vol. 1, n°1, August.

¹⁴¹ Kirszbaum, T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Collection « La ville en débat », Presses universitaires de France.

¹⁴² HUD, Community and Supportive Services for Original Residents. General Guidance for the HOPE VI Program, 2000.

¹⁴³ National Housing Law Project (2002), *False Hope. A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Program* ; Center for Community Change (2003), *A Hope Unseen : Voices From the Other Side of HOPE VI, A Field Study for Enphront*.

quelques points en montrant que les « *habitants et membres des communautés affectés par les actions proposées ont eu et continueront d'avoir une pleine et significative implication (full and meaningful involvement) dans l'élaboration et la mise en œuvre des efforts de revitalisation* ». Pour ce faire, les *Public Housing Authorities* étaient censées signer un protocole d'accord (*memorandum of understanding*) avec les habitants indiquant les modes de consultation, leur fréquence, les méthodes de désignation des habitants appelés à participer et les questions à aborder.

Après l'adoption du *Quality Housing and Work Responsibility Act* de 1998 faisant de « *l'étendue de la participation des habitants* » une condition d'éligibilité au programme, les NOFAs et *Grant Agreements* ont ajouté de nouvelles exigences. Les porteurs de projet devaient par exemple organiser au minimum une session de formation des habitants et trois réunions publiques appelées à « discuter » une liste d'items obligatoires, tels que l'étendue des démolitions, les relogements, les services sociaux et collectifs, ou les opportunités d'emplois générées par le projet. En 2001, le HUD a publié un guide à l'intention des *Public Housing Authorities*, énonçant quatre principes-clés : la collaboration, l'inclusion, la communication et la participation¹⁴⁴. Cependant, ce document comme les autres textes, et même que les témoignages de responsables fédéraux, n'ont jamais questionné le fait que la décision finale revenait aux porteurs de projet et non aux habitants¹⁴⁵.

Le programme HOPE VI fait aussi grand cas de l'approche globale – à la fois urbaine, sociale et économique – centrale dans les démarches de développement communautaire. Le rapport de la *National Commission on Severely Distressed Public Housing* demandait que soit accordée « *une attention égale et suffisante aux besoins humains et aux aménagements physiques* ». Mais la principale source d'influence était un autre texte, rédigé par Arthur Naparstek (un universitaire spécialiste du travail social) pour le compte de la Cleveland Foundation Commission on Poverty. Son rapport préconisait de remplacer des programmes sociaux fragmentés, justifiés par les « déficits » des pauvres et conduits de manière descendante, par des approches globales, fondées sur la valorisation des ressources des habitants et animées par des partenariats locaux ouverts aux habitants. Ces principes vont être repris dans un rapport du Sénat rédigé par les services de Barbara Mikulski, la sénatrice du Maryland très impliquée dans HOPE VI¹⁴⁶. Le texte sénatorial posait en quelque sorte les fondements « sociaux » du programme HOPE VI, en insistant particulièrement sur « *l'auto-suffisance* » des habitants et leur « *esprit de responsabilité* » « *envers la communauté* ».

Tel est l'objet des *Community and Supportive Services* pouvant mobiliser jusqu'à 20 % de l'enveloppe fédérale ; les opérateurs locaux ne parvenant pas dépenser ces sommes, le seuil a été ramené à 15 % en 1996. Les *Community Services* concernaient toutes les actions susceptibles de modifier le rapport des individus à leur quartier. Le premier NOFA indiquait par exemple que « *le sens de la propriété collective du quartier peut être renforcé, et l'état d'esprit des gens du quartier peut être revivifié. Ainsi, au-delà de la brique et du mortier utilisés pour les structures physiques, les services à la communauté peuvent être la colle qui fera tenir ensemble le programme de revitalisation urbaine* ».

Quant aux *Supportive Services*, ils devaient cibler les besoins socio-économiques des habitants et inclure notamment des actions d'éducation des enfants et de formation des adultes, de placement en emploi, de garde d'enfants, de santé, d'activités pour la jeunesse, etc. ; les habitants qui déménagent comme ceux nouvellement arrivés sur les sites étaient éligibles à services. L'objectif était celui d'une sortie de la pauvreté et, à terme, de sortie du logement social tout court. C'est ce que déclarait sans ambages le secrétaire du HUD, Andrew Cuomo, en 1997 : « *Nous donnerons la*

¹⁴⁴ HUD, HOPE VI General Guidance on Community and Resident Involvement, 2001.

¹⁴⁵ Wexler, H. J. (2001), « HOPE VI : Market Means/Public Ends – the Goals, Strategies, and Midterm Lessons of HUD's Urban Revitalization Demonstration Program, *Journal of Affordable Housing*, vol. 10, n°3.

¹⁴⁶ Senate Report 102–356, Committee on Appropriations, August 3, 1992.

chance aux habitants de trouver une issue à la pauvreté, et une issue au logement social »¹⁴⁷. Cette finalité d'auto-suffisance économique a été notablement renforcée dans les directives fédérales à partir de 1996, au moment précis où était votée la *welfare reform* faisant de la mise en emploi rapide des personnes dépendantes de l'aide sociale une condition du maintien (provisoire) de ladite aide.

Dans un registre très différent, le programme HOPE VI s'inscrivait aussi dans la lignée des démarches de déségrégation résidentielle. Avant que la déconcentration de la pauvreté en devienne le principe cardinal, ses concepteurs avaient imaginé que les habitants retourneraient, pour la plupart, dans leur quartier d'origine¹⁴⁸. Mais avec l'impératif des démolitions et de déconcentration de la pauvreté, le programme s'est doté d'un volet « dispersion » de plus en plus central, mobilisant les *Section 8 Vouchers* pour compenser les démolitions. La logique pouvait rappeler celle des programmes Gautreaux ou *Moving to Opportunity*. Mais il subsiste des différences cruciales : les déménagements sont *volontaires* dans les programmes de mobilité résidentielle alors qu'ils sont *forcés* avec HOPE VI ; les ménages ne sont d'ailleurs pas tenus de se reloger dans des quartiers non-pauvres ou non-minoritaires, ni de recevoir une aide spécifique de type *mobility counseling* pour s'orienter vers ce type de quartier¹⁴⁹. À la différence des programmes de mobilité, HOPE VI se préoccupe du quartier d'origine, qu'il s'agit de transformer en profondeur, mais pas forcément pour les mêmes habitants.

HOPE VI comporte aussi un volet « dissémination » des logements sociaux, mais sa portée a été très affaiblie par l'abolition de la règle du « un pour un ». Une exemption de taille a aussi été apportée aux *Site and Neighborhood Standards* qui obligent à localiser les constructions hors site en dehors de zones de concentration des minorités (cf. *supra*). Les opérateurs locaux ont été autorisés à se soustraire à ces règles en reconstruisant les logements de remplacement dans un rayon de 3 *miles* autour du quartier originel, même si cet environnement est majoritairement minoritaire (ce qui est souvent le cas) ; ils ont pu aussi prouver leur « *bonne foi* » en cas d'impossibilité de trouver une localisation compatible avec leurs ressources.

Il est donc difficile de voir dans HOPE VI un programme de déségrégation *raciale*¹⁵⁰. Très rares sont les allusions à cette dimension du programme dans la littérature « grise »¹⁵¹. Le rapport de la Commission du Congrès qui l'a inspiré ne faisait lui-même nulle mention de l'histoire de la ségrégation ni de la composition raciale ou ethnique des occupants du *public housing*, dont la Commission (composée pour moitié de personnes issues de minorités) notait seulement l'extrême pauvreté¹⁵². Dans l'une de seules occurrences de ce thème, le HUD expliquait que le *public housing* se trouvait « *concentré dans des quartiers très pauvres* » à cause de la « *politique de localisation des*

¹⁴⁷ Statement of HUD Secretary, Senate Subcommittee on Housing and Community Opportunity, 9 April, 1997.

¹⁴⁸ Comey, J. (2007), « HOPE VI'd and On the Move », *Brief n°1*, Metropolitan Housing and Communities Center, Urban Institute.

¹⁴⁹ Goetz, E. G. (2003), « Housing Dispersal Programs », *art. cit.*

¹⁵⁰ Pindell, N. (2003), « Is There Hope for HOPE VI ? : Community Economic Development and Localism », *Connecticut Law Review*, vol. 35, n°2 ; Popkin, S. J. (2007), « Race and Public Housing Transformation in the United States », in Harris, B. (dir.), *Neighborhood Renewal and Housing Markets : Community Engagement in the US & UK*, Blackwell.

¹⁵¹ Les promoteurs fédéraux et locaux interrogés dans une autre recherche récusait toute stratégie intentionnelle visant à changer la composition ethno-raciale des quartiers. Voir Kirszbaum, T. (2008), « La mixité résidentielle comme politique antidiscriminatoire : divergences et convergences franco-américaines, in D. Sabbagh (dir.), *Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques*, Ceri, Drees-Mire ; Kirszbaum, T. (à paraître), *art. cit.*

¹⁵² 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* ».

logements qui a conduit à l'isolement physique, social et racial du logement social dans les grandes villes », qui a créé « de nouveaux ghettos pour les plus pauvres de nos concitoyens »¹⁵³.

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. 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 » dysfonctionnelle¹⁵⁴. Force est pourtant de constater qu'aussi sensible ait été l'inflexion du programme, au milieu des années 1990, il restait conforme aux intentions de la Commission du Congrès en ne dessinant qu'un horizon de diversification socio-économique du peuplement des quartiers.

Seuls se trouvent mentionnées, dans les textes officiels, les obligations incombant aux porteurs de projet 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 ces dernières 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 ».

L'omniprésence de ce thème du « choix » peut être éclairé 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 verra que la dimension du « choix » est largement virtuelle dans HOPE VI, car elle n'inclut pas le choix de rester dans le quartier d'origine.

Enfin, on note que le programme HOPE VI n'affiche pas d'objectif de transformation de la composition ethno-raciale des quartiers d'origine. Les responsables fédéraux semblent au contraire assumer qu'ils restent des quartiers de minorités pourvu qu'ils ne soient plus pénalisants pour leurs habitants futurs. C'est ce que souligne un document signé par Andrew Cuomo en 1999, 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 plutôt de valoriser leur caractère multi-ethnique et racial en évoquant par exemple « 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 »¹⁵⁵. Dans la même veine, Henry Cisneros évoquera « la nouvelle démographie des villes qui renforce le potentiel pour des quartiers mixtes. Des dynamiques les plus importantes dans les villes est la croissance des minorités

¹⁵³ HUD (1996), *op. cit.*

¹⁵⁴ Par exemple Lipman, P. (2009), « The Cultural Politics of Mixed-Income Schools and Housing : A Racialized Discourse of Displacement, Exclusion, and Control », *Anthropology & Education Quarterly*, vol. 40, n°3, September.

¹⁵⁵ Cuomo, A. (1999), HOPE VI : Building Communities, Transforming Lives, HUD, December.

appartenant aux classes moyennes (...). Une autre force essentielle est la croissance des groupes immigrés venant de tous les coins du monde »¹⁵⁶.

1.3. L'impact social de HOPE VI : une répétition de l'*urban renewal* ?

Une coalition d'acteurs – maires, fonctionnaires du HUD, promoteurs privés, urbanistes... – n'a eu de cesse de vanter les « succès » du programme HOPE VI¹⁵⁷. De fait, la rénovation urbaine a remodelé en profondeur, en une quinzaine d'années, ces lieux de relégation qu'étaient les grands ensembles de logements sociaux américains, permettant aux villes de se débarrasser des signes les plus visibles de l'urbanisme des *high rises* (tours et barres) pour leur donner l'allure de villages urbains idylliques. Ses concepteurs fédéraux ont crédité HOPE VI pour « *sa contribution substantielle à l'une des véritables success stories* » des années 1990 : la diminution vertigineuse du nombre de quartiers dont le taux de pauvreté était égal ou supérieur à 40 %¹⁵⁸.

Les conditions de vie de ceux qui ont pu rester dans leur quartier ont naturellement été améliorées, mais ils n'étaient pas les plus nombreux. La rénovation urbaine n'est donc pas parvenue à améliorer au même degré la situation des quartiers et la condition de leurs habitants originels dont beaucoup n'ont pas eu la chance de revenir vivre dans les quartiers rénovés¹⁵⁹. Ainsi, selon le critère d'appréciation retenu – les territoires ou les populations – les constats peuvent diverger fortement.

Dans certaines villes ou localisations spécifiques, des travaux ont mis en évidence les bénéfices de cette rénovation urbaine non seulement pour les quartiers, mais pour leur environnement plus large¹⁶⁰. À partir de 1996, le pouvoir fédéral a conféré une pleine légitimité à cette orientation en demandant avec insistance aux opérateurs locaux de mesurer l'impact de la rénovation sur le développement des territoires environnants. Jugée à cette aune, la stratégie de rénovation été couronnée de succès, une amélioration spectaculaire des indicateurs de revenus ayant été observée dans les quartiers rénovés, ainsi que des effets positifs sur les valeurs foncières et immobilières des quartiers adjacents, permettant aux villes de renforcer leur base fiscale¹⁶¹. D'autres analyses ont montré que les quartiers mixtes permettaient de faire des économies sur les budgets publics en réduisant les coûts d'entretien et la vacance des logements¹⁶².

¹⁵⁶ Cisneros, H. G. (2009), *op. cit.*

¹⁵⁷ Voir par exemple Clancy, P. E., Quigley, L. (2001), « HOPE VI : A Vital Tool for Comprehensive Neighborhood Revitalization », *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, vol. 8, n°2, Summer ; Lowe, E. T. (2004), « Mayors Push for Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, n°3, Spring ; Cavanaugh, G. (2005), *art. cit.* ; Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), (2009), *op. cit.*

¹⁵⁸ Katz, B., Cisneros, H. (2004), « Keep HOPE (VI) Alive », *The Atlanta Journal-Constitution*, May 17.

¹⁵⁹ Goetz, E. G. (2010), « Desegregation in 3D : Displacement, Dispersal and Development in American Public Housing », *Housing Studies*, vol. 25, n°2, March.

¹⁶⁰ Holin, M. J. et al. (2003), Interim Assessment of the HOPE VI Program Cross-Site Report, Abt Associates, HUD ; Turbov, M., Piper, V. (2005), HOPE VI and Mixed-Finance Redevelopments : A Catalyst for Neighborhood Renewal, Discussion paper prepared for the Brookings Institution Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution ; Castells, N. (2010), « HOPE VI Neighborhood Spillover Effects in Baltimore, Cityscape : A Journal of Policy Development and Research, vol. 12, n°1 ; Zielenbach, S., Voith, R. (2010), « HOPE VI and Neighborhood Economic Development : The Importance of Local Market Dynamics », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 12, n°1.

¹⁶¹ Bair, E., Fitzgerald, J. (2005), « Hedonic Estimation and Policy Significance of the Impact of HOPE VI on Neighborhood Property Values », *Review of Policy Research*, vol. 22, n°6.

¹⁶² Turner, M. A. et al. (2007), Estimating the Public Costs and Benefits of HOPE VI Investments : Methodological Report, The Urban Institute, June.

En même temps, de nombreux travaux de sciences sociales sont venus souligner les limites de cette logique économique dont les habitants originels n'ont pas été les premiers bénéficiaires – quand ils n'en ont pas été les victimes puisque cette politique fait des « gagnants » mais aussi des « perdants »¹⁶³. Ce constat a surtout été établi dans des grandes villes comme Chicago¹⁶⁴, Atlanta¹⁶⁵, Washington DC¹⁶⁶ ou la Nouvelle Orléans¹⁶⁷. Dans ces villes, le programme HOPE VI a eu tendance à se focaliser sur des territoires à fort potentiel de valorisation ou en voie de *gentrification*, dont le développement pouvait être contrarié par ces « abcès de fixation » que représentaient les logements sociaux les plus dégradés¹⁶⁸. Cette logique a d'abord profité aux investisseurs privés, aux ménages extérieurs en quête d'un logement, aux quartiers environnants et, plus largement, aux villes qui ont tiré parti de nombreuses externalités positives de la spectaculaire métamorphose des quartiers.

Les habitants ont pu être eux-mêmes perçus comme des obstacles à cette dynamique de valorisation l'espace. C'est ce que suggèrent des voix dissonantes des voix dissonantes qui ont commencé à se faire entendre, à partir de la fin des années 1990, chez les défenseurs du logement des pauvres et des minorités et chez la majorité des (nombreux) chercheurs s'étant penché sur cette politique. À leurs yeux, la rénovation des quartiers d'habitat social évoque certains traits inquiétants de la rénovation urbaine du passé : le déplacement forcé de nombreux habitants, parmi lesquels une majorité écrasante de Noirs (80 %) ¹⁶⁹, serait l'indice majeur d'une filiation avec la politique d'*urban renewal* des années 1950¹⁷⁰. Néanmoins, on ne doit perdre de vue que les conditions politiques et sociales des Noirs ont beaucoup évolué depuis lors, et que l'élite politico-économique locale noire

¹⁶³ Clampet-Lundquist, S. (2004), « HOPE VI Relocation: Moving to New Neighborhoods and Building New Ties, *Housing Policy Debate*, vol. 15, n°2.

¹⁶⁴ Smith, J. L. (1999), « Cleaning Up Public Housing by Sweeping out the Poor », *Habitat International*, vol. 23, n°1, March.

¹⁶⁵ Keating, L. Flores, C. A. (2000), « Sixty and Out : Techwood Homes Transformed by Enemies and Friends », *Journal of Urban History*, vol. 26 n°3.

¹⁶⁶ Cunningham, L. E. (2001), « Islands of Affordability in a Sea of Gentrification : Lessons Learned from the D.C. Housing Authority's HOPE VI Projects », *Journal of Affordable Housing & Community Development*, vol. 10.

¹⁶⁷ Elliot, J. R. et al. (2004), « Framing the Urban : Struggles over HOPE VI and New Urbanism in a Historic City », *City and Community*, vol. 3, n°4.

¹⁶⁸ Wyly, E., Hammel, D. (1999), « Islands of Decay in Seas of Renewal : Housing Policy and the Resurgence of *Gentrification* », *Housing Policy Debate*, n°10 ; Hackworth, J. (2007), *The Neoliberal City : Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press. Edward Goetz suggère que la pression en faveur de la démolition était surtout économique dans les années 1990, avant de devenir plus politique dans les années 2000 où la démolition a été plus marquée dans les villes où les organisations favorables au *public housing* étaient moins influentes. Goetz, E. G. (2011), « Where have all the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°3.

¹⁶⁹ Goetz, E. G. (2011), « Gentrification in Black and White : the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities », *Urban Studies*, vol. 48, n° 8.

¹⁷⁰ Keating, L. (2000), « Redeveloping Public Housing : Relearning Urban Renewal's Immutable Lessons », *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, n°4 ; Fainstein, S. S. (2005), « The Return of Urban Renewal », *Harvard Design Magazine*, n°22 ; Smith, J. L. (2006), « Mixed-Income Communities : Designing out Poverty or Pushing out the Poor ? », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe ; Steinberg, S. (2010), « The Myth of Concentrated Poverty », in Hartman, C., Squires, G. D. (dir.), *The Integration Debate : Competing Futures for American Cities*, Routledge ; Goetz, E. G. (2011), « Where have all the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *art. cit.*

est à la fois acteur et bénéficiaire de la rénovation urbaine d'aujourd'hui, reflétant la déconnexion partielle de la dimension de classe et de « race » dans cette politique¹⁷¹.

Lawrence Vale a montré d'autres éléments de continuité à travers les discours de justification de l'*urban renewal* et de HOPE VI : une esthétique binaire du bien (maintenant) et du mal (avant), améliorer l'image des villes, réaliser des économies sur les deniers publics, s'affranchir de la nécessité d'accroître le stock de logements bon marché, déplacer les pauvres pour leur propre bien, récompenser les pauvres méritants et réduire la criminalité¹⁷².

L'un des éléments de continuité entre l'*urban renewal* et HOPE VI réside dans l'absence d'évaluation globale et incontestable de ses effets sociaux. C'est en partie à cause du manque de données exhaustives que les appréciations portées sur HOPE VI oscillent du tout au tout, entre ceux qui y voient un succès remarquable et ceux qui dénoncent un échec profond¹⁷³. La difficulté de porter un jugement global est accentuée par le fait que le HUD n'a pas exercé de contrôle étroit, tant sur les projets qui lui étaient soumis, que sur leur mise en œuvre, notamment à travers ses offices régionaux¹⁷⁴.

Une grande latitude a donc été laissée aux porteurs de projet pour concevoir et mener des stratégies largement façonnées par les structures et réseaux du pouvoir local, c'est-à-dire le régime urbain propre à chaque ville¹⁷⁵. Compte tenu de sa pluralité d'orientations possibles, c'est dans son application locale, éclairée par des monographies ou des analyses inter-sites, que cette politique dévoile sa véritable nature.

L'impact discriminatoire de la perte de logements abordables

Le HUD ayant laissé une large autonomie aux porteurs de projet pour décider du niveau de diversification de l'habitat, ils ont traduit diversement l'objectif de mixité. La notion de *mixed-income communities* recouvre d'ailleurs un large spectre de situations, des logements privés contenant un petit pourcentage de logements abordables jusqu'aux ensembles entièrement subventionnés qui mélangent des catégories de population avec de faibles écarts de revenus.

Un regard d'ensemble sur les projets HOPE VI montre que le message national sur la nécessaire diversification a bien été entendu : en 2009, moins de 15 % des sites n'avaient reconstruit que du *public housing* (ou prévoyaient de le faire) ; dans près du tiers des cas, le *public housing* représentait moins de la moitié des nouvelles constructions ; dans 60 % des cas, les projets incluaient des logements purement privés ; dans plus de 75 % des cas, ils incluaient des logements en accession libre ou aidée¹⁷⁶.

¹⁷¹ Hyra, D. S. (2012), « Conceptualizing the New Urban Renewal : Comparing the Past to the Present », *Urban Affairs Review*, vol. 48, n°4.

¹⁷² Vale, L. J. (2013), *op. cit.*

¹⁷³ Popkin, S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI, op. cit.*

¹⁷⁴ GAO (2003), *Public housing : HUD's Oversight of HOPE VI Sites Needs to be More Consistent*, Report to the Subcommittee on Housing and Transportation, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S Senate.

¹⁷⁵ Pavone, M. F. (2005), *The Federal Hope VI Policy and the Expansion of Opportunities in Distressed Urban Communities*, Dissertation, City University of New York.

¹⁷⁶ Engdahl, L. (2009), « An Overview of HOPE VI Revitalization Grant Projects » in Cisneros, H., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

Comme les sites HOPE VI ont été dédensifiés dans la plupart des cas, et que le principe du « un pour un » n'a pas été appliqué dans bien des cas, y compris hors site, le bilan global du programme fait état de la perte nette de plusieurs dizaines de milliers de logements sociaux, soit un gros tiers des logements détruits, un autre tiers ayant été converti en *vouchers*¹⁷⁷. Le HUD a toujours relativisé ces chiffres, considérant que nombre de logements démolis étaient vacants car inhabitables. Un argument contesté par les organisations spécialisées dans la défense (*advocacy*) des locataires et demandeurs de logements abordables qui n'ont pas manqué de souligner la définition floue et extensive, dans les régulations du HUD et du Congrès, de la notion de « logements en situation de grave besoin ». Ce qui a permis de détruire un patrimoine jouant un rôle essentiel pour le logement des pauvres, cela dans un contexte de crise chronique où l'offre locative très bon marché ne couvre que 38 % de la demande des ménages très pauvres à l'échelle nationale, obligeant ces ménages à consacrer une part exorbitante de leurs revenus au paiement des loyers¹⁷⁸. Ces arguments ont été développés par le *National Housing Law Project* et le *Center for Community Change* à l'occasion de deux retentissants rapports ironiquement intitulés *False Hope* et *Hope Unseen*, publiés en 2002 et 2003¹⁷⁹.

Les mêmes organisations ont dénoncé l'impact négatif disproportionné (*disparate impact*) de HOPE VI sur les minorités ethno-raciales, c'est-à-dire ses effets indirectement discriminatoires. La recension de ces effets a été effectuée dès 1999 par le National Housing Law Project (NHLP)¹⁸⁰. L'organisation insistait sur les charges de loyer plus importantes pesant sur les minorités, et leurs difficultés à se reloger dans le parc privé à cause des discriminations, une problématique qui par définition n'affecte pas les ménages blancs. Pour la NHLP, l'impact négatif de la rénovation urbaine ne pèse pas que sur les occupants actuels des logements sociaux démolis. Il faudrait aussi prendre en compte le préjudice pour les ménages inscrits sur les listes d'attente du logement social, qui appartiennent eux aussi très majoritairement aux minorités. La NHLP soulignait l'absence de mécanisme institutionnel permettant au HUD de rassembler les données pertinentes pour évaluer cet impact *en amont* de l'approbation des projets ; les dossiers de candidature ne comportaient en effet pas la moindre exigence de production de ce type de données¹⁸¹.

¹⁷⁷ Sard, B., Fischer, W. (2008), Preserving Safe, High Quality Public Housing Should be a Federal Priority of Federal Public Policy, Center on Budget and Policy Priorities, September.

¹⁷⁸ Crowley, S. (2009), « HOPE VI : What Went Wrong », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press

¹⁷⁹ National Housing Law Project (2002), *op. cit.* ; Center for Community Change (2003), *op. cit.*

¹⁸⁰ National Housing Law Project (1999), « HUD's Fair Housing Duties and the Loss of Public and Assisted Housing », *Housing Law Bulletin*, vol. 29, January. Voir aussi Turestky, B. (2003), *The Lack of Affordable Housing and its Impact on Minorities*, Lawyers' Committee for Civil Rights. En 2006, dans une contribution écrite à la 85^{ème} session du Comité des droits de l'homme de l'ONU, la *Coalition to Protect Public Housing* de Chicago a également élaboré un argumentaire comparable tendant à montrer que la politique américaine du logement violait différents articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prohibe les discriminations. L'organisation affirmait notamment que les démolitions de logements sociaux accentuent les risques de sans-abrisme, de mal-logement et que ces risques affectaient de manière disproportionnée les minorités raciales.

¹⁸¹ Des organisations de défense des droits civiques comme le Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law ou l'American Civil Liberties Union ont développé des arguments convergents, demandant que les projets HOPE VI soient soumis à l'examen de leurs effets discriminatoires indirects avant d'être approuvés.

Des actions judiciaires ont été engagées sur le fondement de l'impact négatif disproportionné, mais elles n'ont pas été généralement couronnées de succès, le *disparate impact* ne constituant pas *en soi* une violation du *Fair Housing Act*¹⁸². L'autorité en charge de la politique incriminée peut en effet démontrer que ladite politique est justifiée par un intérêt public légitime. Dans le cas de HOPE VI, ces justifications peuvent être de plusieurs ordres : la promotion de quartiers intégrés grâce à la déconcentration de la pauvreté, le réinvestissement de quartiers pauvres par des ressources fédérales substantielles ou encore l'amélioration des conditions de vie urbaine et des besoins sociaux des habitants¹⁸³.

L'un des rares succès judiciaires sur le fondement de l'impact discriminatoire est la décision rendue dans l'affaire qui opposait une organisation de résidents du quartier Cabrini-Green, soutenus par des avocats, et la Chicago Housing Authority. Le projet HOPE VI prévoyait 1 324 démolitions et seulement 325 logements de type *public housing* pour les remplacer ; grâce aux terrains libérés, un promoteur privé pouvait escompter entre 100 et 150 millions de dollars de profits. Les plaignants ont invoqué l'impact disproportionné de la rénovation sur les femmes noires et leurs enfants, dont la probabilité d'être éligibles au logement social est plus grande que celle de tout autre groupe. Aux termes d'un accord approuvé par les parties en litige en 2000, la Chicago Housing Authority (CHA) s'est engagée (entre autres) à augmenter le nombre de logements de remplacement¹⁸⁴. Mais au terme des péripéties judiciaires, très peu d'habitants, partis dans des quartiers souvent aussi ségrégués, sont revenus dans l'ancien quartier de Cabrini-Green, lequel attire maintenant une tout autre population et de nombreux commerces¹⁸⁵.

Si discrimination raciale il y a, elle est indirecte. Car HOPE VI n'est pas une stricte répétition de l'*urban renewal*. Des Noirs en sont assurément victimes, mais ce sont les élites locales afro-américaines (élus, promoteurs, propriétaires-occupants) qui se trouvent bien souvent en position de décider et/ou de bénéficier de cette rénovation urbaine de la deuxième génération, ce qui n'était pas le cas de l'*urban renewal*. HOPE VI doit être apprécié dans le contexte d'un conflit de classe qui prend l'ascendant sur les clivages raciaux traditionnels¹⁸⁶.

¹⁸² Une action judiciaire engagée sur ce fondement à Saint-Louis a été déboutée. Voir Giorgio, H. R. (2006), « HUD's Obligation to Affirmatively Further Fair Housing. A Closer Look at Hope VI », *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 25. À Miami-Dade, c'est l'impact disproportionné sur les familles nombreuses qui a été attaqué. Voir Hackworth, J. (2005), « Progressive Activism in a Neoliberal Context : the Case of Efforts to Retain Public Housing in the United States », *Studies in Political Economy*, n° 75, Spring.

¹⁸³ 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*, vol. 47.

¹⁸⁴ Wright, P. A. et al. (2006), « The Case of Cabrini-Green », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where Are Poor People to Live ? Transforming Public Housing Communities*, M. E. Sharpe.

¹⁸⁵ Vale, L. J. (2013), *op. cit.* Les habitants du quartier Henry Horner Homes à Chicago ont remporté un succès plus flagrant s'agissant d'un projet démarré avant HOPE VI. Ce projet devait aboutir à l'éviction de la plupart des habitants. Constatant que la CHA avait délibérément parié sur le pourrissement des logements (*de facto demolition*), le tribunal a imposé un accord amiable, lequel a revu à la hausse le nombre de logements remplacés et permis à l'association de résidents d'exercer un contrôle étroit sur le processus de rénovation et de relogement. Wilen, W. P. (2006), « The Horner Model : Successfully Redeveloping Public Housing », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, vol. 1, n°1.

¹⁸⁶ Pattillo, M. (2007), *Black on the Block : The Politics of Race and Class in the City*, University of Chicago Press, Chicago ; Boyd, M. R. (2008), « Defensive Development : The Role of Racial Conflict in *Gentrification* », *Urban Affairs Review*, vol. 43 ; Hyra, D. S. (2012), *op. cit.*

Une déségrégation économique sans déségrégation raciale

Même en cas de reconstitution d'une offre très sociale sur le site d'origine, le retour des habitants n'est pas assuré car ils font l'objet d'un filtrage souvent sévère en fonction des critères drastiques établis par les bailleurs sociaux¹⁸⁷, parfois en lien avec les associations de locataires. Dans la plupart des quartiers HOPE VI, les locataires devaient être « en bons termes » (*in good standing*) avec leur bailleur pour prétendre à un relogement sur site, ce qui n'était souvent pas le cas à cause d'arriérés de loyers ou parce que les enfants du foyer présentaient un casier judiciaire chargé. Ce dernier point est fatidique depuis qu'une règle fédérale introduite en 1996 (*one strike, you're out*) a donné aux bailleurs sociaux la faculté d'évincer toute personne condamnée pour fait de délinquance. Certaines agences locales du logement, comme Atlanta ou Chicago, ont ajouté des critères d'insertion professionnelle.

Alors que la grande majorité des habitants désirait rester dans leur quartier, vis-à-vis duquel ils éprouvent un attachement souligné par de nombreuses enquêtes¹⁸⁸, les évaluations du programme HOPE VI indiquent que seule une minorité a pu bénéficier d'un « droit au retour » (*right to return*). Une évaluation officielle estimait en 2003 qu'ils seraient 46 % à revenir une fois le programme achevé¹⁸⁹. Fin 2008, l'estimation nationale était de 38 %, alors que seuls 24 % avaient été relogés sur site à cette date¹⁹⁰. Même si ces chiffres sont des moyennes nationales pouvant masquer d'importantes variations locales, la sélection des locataires, la lenteur et le nombre limité de reconstructions expliquent qu'ils soient très bas.

Ce ne serait pas un résultat négligeable si l'emménagement dans un autre quartier améliorait les conditions de vie des habitants au regard des conditions déplorables qu'ils connaissaient auparavant. Des évaluations ont été conduites sur un nombre limité de sites et il a fallu attendre l'année 2000 pour que le HUD demande aux bailleurs sociaux de collecter de façon systématique les informations permettant de suivre la trajectoire résidentielle des locataires. Des études longitudinales conduites notamment par l'Urban Institute ont apporté néanmoins des éclairages sur le parcours des ménages relogés¹⁹¹. Les résultats de ces évaluations et d'autres sont globalement peu encourageants, venant souligner l'impact différencié des programmes de mobilité volontaires et d'un programme de mobilité forcée comme HOPE VI¹⁹².

¹⁸⁷ Marquis, G. P., Ghosh, S. (2008), « Housing Opportunities for People Everywhere (HOPE VI) : Who Gets Back in ? », *The Social Science Journal*, vol. 45, n°3.

¹⁸⁸ Venkatesh, S. (2002), *The Robert Taylor Homes Relocation Study*, Center for Urban Research and Policy, Columbia University ; Clampet-Lundquist, S. (2004), *art. cit.* ; Gibson, K. J. (2007), « The Relocation of the Columbia Villa Community : Views from the Residents », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 27, n°1 ; Kleit, R. G., Galvez, M. (2011), « The Location Choices of Public Housing Residents Displaced by Redevelopment: Market Constraints, Personal Preferences, or Social Information ? », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°4.

¹⁸⁹ GAO (2003), *HOPE VI Resident Issues and Changes in Neighborhoods Surrounding Grant Sites*, Report to the Subcommittee on Housing and Transportation, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate.

¹⁹⁰ Cisneros, H. G. (2009), *op. cit.*

¹⁹¹ Popkin, S. J. et al. (2002), *HOPE VI Panel Study. Baseline Report*, HUD, The Urban Institute ; Buron, L. E. (2004), « An Improved Living Environment ? Neighborhood Outcomes for HOPE VI Relocates », *Policy Brief*, n°4, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.

¹⁹² Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 12, n°1.

La majorité des ménages relogés grâce à un *voucher* se dit satisfaite de son nouveau quartier ou logement ; c'est beaucoup moins le cas s'ils ont été relogés dans un autre logement social ou s'ils ne désiraient pas partir¹⁹³. De façon peu surprenante, Les premiers ont vu leur sentiment de sécurité s'améliorer¹⁹⁴. Mais les enfants sont scolarisés dans des écoles à peu près aussi ségrégués qu'auparavant sur le plan économique et racial¹⁹⁵. À l'instar des programmes Gautreaux et MTO, et bien loin de l'impact escompté en termes d'auto-suffisance économique, le programme HOPE VI n'a pas eu d'effet tangible sur l'emploi ou le revenu des ménages relogés¹⁹⁶, le basculement dans le parc privé pouvant d'ailleurs fragiliser leur situation financière¹⁹⁷. On peut enfin mentionner ce résultat troublant : la surmortalité des femmes relogées de plus de 55 ans par rapport à un groupe-témoin, même si les auteurs de l'étude ne peuvent attribuer avec certitude cet effet au relogement¹⁹⁸.

Tous les ménages ne sont pas égaux face à la mobilité et les choix résidentiels de ceux qui sont « difficiles à reloger » (les *hard-to-house*, selon l'expression de Sue Popkin) sont les plus contraints¹⁹⁹. Les principes d'autonomie et de mobilité, au cœur la doctrine d'HOPE VI, sont manifestement inadaptés pour ces personnes aux « handicaps multiples » (chômeurs de longue durée, invalides...), comme pour les personnes âgées ou les familles très nombreuses pour qui les logements sociaux classiques étaient bien souvent la seule solution viable. Or, en réduisant cette offre, la rénovation urbaine a accentué leur précarité ; en intégrant ceux qui ont eu maille à partir avec la justice, ils représentent entre un et deux tiers de la population originelle des sites HOPE VI. Peu d'entre eux se sont retrouvés à la rue (sous réserve de la fiabilité des données), mais leurs chances de se maintenir dans les quartiers rénovés ou de se reloger dans le parc privé a été des plus limitée. Pour ceux-là plus encore que pour les autres, l'intitulé du programme – « *des opportunités de logement pour les gens où que ce soit* » – est sans doute resté très rhétorique.

L'un des objectifs majeurs du programme HOPE VI était aussi de « déconcentrer la pauvreté » en permettant aux ménages relogés d'accéder à des quartiers « d'opportunités », c'est-à-dire moins ségrégués sur le plan socio-économique et ethno-racial. Si l'on s'en tient aux seuls ménages relogés dans le parc privé, les quartiers de destination affichent en moyenne des taux de pauvreté

¹⁹³ Goetz, E. G. (2003) *Clearing the Way : Deconcentrating the Poor in Urban America*, *op. cit.* ; Popkin, S. J. (2006), « The HOPE VI Program : What has Happened to the Residents ? », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live : Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe ; Brooks, F. et al. (2005), *op. cit.*

¹⁹⁴ Popkin, S. J., Cove, E. (2007), « Safety is the Most Important Thing. How HOPE VI Helped Families », *Policy Brief*, n°2, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.

¹⁹⁵ Popkin, S. J. (2006), *op. cit.* Pour d'autres résultats convergents, voir la synthèse effectuée par Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI », *art. cit.*

¹⁹⁶ Clampet-Lundquist, S. (2004), « Moving Over or Moving Up ? Short-Term Gains and Losses for Relocated HOPE VI Families », *Cityscape*, vol. 7, n°1 ; Levy, D. K., Woolley, M. (2007), « Relocation is not Enough : Employment Barriers among HOPE VI Families », *Policy Brief*, n°6, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute. T. Boston trouve des effets positifs à plus long terme, mais son étude longitudinale ne porte que sur la ville d'Atlanta. Boston, T. D. (2005), « The Effects of Revitalization on Public Housing Residents : A Case Study of the Atlanta Housing Authority », *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n°4.

¹⁹⁷ Buron, L. E. et al. (2007), *op. cit.* ; Clampet-Lundquist, S. (2004), « Moving Over or Moving Up ? Short-Term Gains and Losses for Relocated HOPE VI Families », *op. cit.* ; Popkin, S. J. (2006), *op. cit.*

¹⁹⁸ Manjarrez, C. A. et al. (2007), « Poor Health : Adding Insult to Injury for HOPE VI Families », *Policy Brief*, n°5, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.

¹⁹⁹ Popkin, S. J. et al. (2005), « Public Housing Transformation and the Hard-to-House », *Housing Policy Debate*, vol. 16, n°1.

nettement inférieurs aux quartiers d'origine²⁰⁰. On note toutefois que la majorité des ménages a déménagé à proximité du site d'origine²⁰¹. Ils ont pu alors conserver des liens sociaux et familiaux, à la différence des ménages partis au loin qui ont pu être handicapés par la perte de ces liens²⁰². Le programme HOPE VI n'a donc pas confirmé les théories faisant de la déconcentration une condition de l'augmentation du capital social des pauvres.

Si un certain effet de déségrégation économique est observable, les personnes relogées dans le parc privé ont accédé à des quartiers à peine plus diversifiés sur le plan racial. L'Urban Institute a montré la part des minorités noire et hispanique n'avait que modérément diminué dans les quartiers de destination (de 88 % à 68 %) pour les ménages relogés à l'aide de *vouchers*, 41 % retrouvant un logement dans un quartier où les minorités forment plus de 90 % de la population ; seuls 19 % se sont installées dans des quartiers comprenant moins de 30 % de minorités²⁰³. Corrélativement, on note qu'une toute petite fraction d'habitants est partie s'installer dans les banlieues résidentielles²⁰⁴. Les préférences des ménages pour des quartiers influencent leurs choix de relocalisation²⁰⁵. S'ajoutent les contraintes du marché et les barrières de la discrimination. Dans les marchés du logement très tendus, la probabilité est faible de trouver un bailleur privé dans un « bon » quartier qui soit enclin à louer son bien à un ancien locataire du *public housing*.

L'impact apparemment très limité de HOPE VI en termes de déségrégation raciale interroge aussi l'action des bailleurs sociaux qui allouent les *vouchers* et des services de relogement qui travaillent pour eux²⁰⁶. Le cas de figure le plus répandu est celui de bailleurs ayant fait le minimum requis – la prise en charge du coût du déménagement – sans aider plus avant les locataires à se reloger dans des quartiers non-minoritaires²⁰⁷. Dans une partie des sites, il semble que les bailleurs aient surtout cherché à vider les immeubles, sans se préoccuper de la qualité du quartier de destination²⁰⁸.

C'est sur ce fondement que la Chicago Housing Authority a été attaquée dans l'affaire Wallace par des résidents qui, avec le soutien des juristes Sargent Shriver National Center on Poverty Law, ont démontré que les ménages relogés étaient systématiquement orientés vers des quartiers ségrégués sur le plan racial et économique. À l'issue du jugement, rendu en 2005, les parties se sont mises d'accord sur un plan de relogement qui encourage les déménagements vers des quartiers intégrés, en même temps que des services sociaux personnalisés (*case management*) devaient être apportés

²⁰⁰ Pour une synthèse de ces travaux, voir Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI », *art. cit.*

²⁰¹ La question d'une éventuelle reconstitution des poches de pauvreté dans d'autres quartiers a été avancée dans un article retentissant paru en juillet 2008 dans *The Atlantic Monthly*, une revue classée à gauche. L'article a surpris car il se focalisait sur un éventuel transfert de la criminalité vers d'autres quartiers. Des travaux de recherche ont également abordé cette question sur un ton moins polémique. Voir par exemple Galster, G. C., Zobel, A. (1998), *art. cit.* ; Clampet-Lundquist, S. (2004), *art. cit.*

²⁰² Greenbaum, S. (2002), « Social Capital and Deconcentration : Theoretical and Policy Paradoxes of the HOPE VI Program », *North American Dialogue*, vol. 5, n°1 ; Clampet-Lundquist, S. (2004), *art. cit.*

²⁰³ Kingsley, T. G. et al. (2003), « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n°4.

²⁰⁴ Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI », *art. cit.*

²⁰⁵ Kleit, R. G., Galvez, M. (2011), *art. cit.*

²⁰⁶ Joseph, M. L., Chaskin, R. J. (2012), « Mixed-Income Developments and Low Rates of Return : Insights from Relocated Public Housing Residents in Chicago, *Housing Policy Debate*, vol. 22, n°3.

²⁰⁷ Comey, J. (2007), *op. cit.*

²⁰⁸ Buron, L. E. et al. (2002), *op. cit.*

aux ménages. Les résultats les plus probants en termes de déségrégation, qu'elle soit économique ou raciale, ont été obtenus là où ce type d'aide à la mobilité a été fournie – notamment lorsque cet accompagnement s'est poursuivi au-delà du relogement. C'est la condition pour prévenir un déménagement ultérieur vers un quartier plus ségrégué²⁰⁹, sachant qu'une forte instabilité résidentielle des ménages relogés dans le parc privé a été observée (environ 40 % déménagent une nouvelle fois au bout de deux ans²¹⁰).

L'impact déségrégatif de la rénovation urbaine n'est pas plus avéré à propos des reconstructions hors site. La difficulté où se sont trouvées nombre de *Public Housing Authorities* pour acquérir du foncier dans des quartiers non-ségrégus (*non-impacted areas*) explique que ces reconstructions aient été le plus souvent réalisées à proximité immédiate des logements sociaux démolis, dans des contextes ethno-raciaux assez similaires. Dans l'affaire *Thompson v. HUD*, jugée en 2005, des résidents de Baltimore avaient poursuivi en justice les responsables locaux du programme et le HUD pour avoir planifié la reconstruction des logements dans ce type de quartiers. Le jugement a conduit à la mise en place d'un programme d'aide à la mobilité doté de moyens financiers conséquents, et réputé efficace en termes de déségrégation raciale²¹¹.

L'absence d'engagement véritable des autorités fédérales et locales sur ce thème a motivé des prises de position d'organisations de promotion du *Fair Housing* soutenant « *le droit de tous les habitants actuels qui le souhaitent à être relogés dans une zone ou un ensemble de logements dans lesquels leur race n'est pas prédominante* »²¹². Des chercheurs de l'Urban Institute ont également coordonné la publication d'un ouvrage plaidant pour l'intégration de critères ethno-raciaux dans le volet « mobilité » du programme HOPE VI, ainsi que pour une meilleure information des ménages blancs qui n'ont pas nécessairement connaissance des nouvelles opportunités de logements²¹³.

S'agissant de la diversité raciale des quartiers rénovés, force est de constater que les décideurs fédéraux et locaux n'affichent aucun objectif officiel, ni même officieux²¹⁴. Même s'il a été constaté une sur-représentation des ensembles de logements sociaux occupés par des Noirs parmi les immeubles promis à la démolition, la rénovation urbaine n'a pas d'impact significatif, puisqu'elle attire essentiellement des ménages appartenant aux minorités dotés d'un peu plus de revenus²¹⁵. L'offre résidentielle attire parfois aussi des Blancs, mais c'est un effet de la dynamique du marché et de la localisation avantageuse des quartiers plutôt que le résultat d'une stratégie intentionnelle.

Parmi les acteurs nationaux et locaux du programme HOPE VI que nous avons interrogés en 2008, une partie valorise la diversité ethno-raciale de *tous* les quartiers, y compris des quartiers de minorités. Mais ils rejettent dans un concert unanime ce qu'ils désignent péjorativement comme une

²⁰⁹ Popkin, S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI*, *op. cit.* ; Polikoff, A. (2009), « HOPE VI and the Deconcentration of Poverty », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

²¹⁰ Brooks, F. et al. (2005), *art. cit.* ; Buron, L. E. et al. (2007), *op. cit.*

²¹¹ Engdahl, L. (2009), *New Homes, New Neighborhoods, New Schools : A Progress Report on the Baltimore Housing Mobility Program*, PRRAC, Baltimore Regional Housing Campaign.

²¹² PRRAC et al., *Statement of Fair Housing And Civil Rights Advocates on Hope VI Reauthorization*, March 2008.

²¹³ Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *op. cit.* Voir aussi Pindell, N. (2003), *art. cit.* ; Kost, T. C. (2012), « Hope After HOPE VI ? Reaffirming Racial Integration as a Primary Goal in Housing Policy Prescriptions », *Northwestern University Law Review*, vol. 106, n°3.

²¹⁴ Kirszbaum, T. (2008), « La mixité résidentielle comme politique antidiscriminatoire : divergences et convergences franco-américaines », *op. cit.* ; Kirszbaum, T. (à paraître), *art. cit.*

²¹⁵ Goetz, E. (2011), « Gentrification in Black and White : the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities », *art. cit.*

« ingénierie raciale », soit l'action consistant à assigner un espace à un groupe en fonction de sa couleur de peau.

Des doutes sur les vertus de la mixité résidentielle

L'impact social du programme HOPE VI peut aussi s'apprécier à l'échelle des quartiers rénovés, là où le principe de mixité des revenus dans l'habitat s'est concrétisé. L'impact des interactions entre habitants de statuts socio-économiques hétérogènes est au cœur d'un grand nombre de travaux. Ils tendent globalement vers les mêmes résultats : aucun des bénéfices escomptés de la mixité résidentielle pour les plus pauvres (intensification du capital social, transmission des normes des plus riches, contrôle social accru, développement de services de qualité²¹⁶) ne se vérifie de façon significative.

L'une des premières enquêtes d'envergure a été menée sur sept sites HOPE VI ayant réussi à faire cohabiter différents groupes sociaux. Les auteurs concluaient que « *le niveau d'interaction entre les différents groupes apparaît insignifiant* »²¹⁷. Dans un article de Popkin et al. paru trois ans plus tard, les auteurs affirmaient qu'« *il n'existe aucune preuve empirique qu'il soit possible de créer de façon artificielle un quartier où des gens de différents niveaux de revenus interagiraient, au lieu de partager simplement le même espace physique. Il n'existe pas plus de preuve solide que la proximité de locataires à faibles revenus avec des habitants à plus hauts revenus a un quelconque effet sur leur situation vis-à-vis de l'emploi ou de l'éducation* »²¹⁸. Ce résultat est convergent avec celui de la plupart des études portant sur les *mixed-income developments* : les interactions observées transcendent rarement les catégories de revenus des ménages²¹⁹, et là même où de tels échanges sont effectifs, le développement du capital social n'a pas d'effet notable sur l'accès des plus pauvres à l'emploi ou à d'autres ressources²²⁰.

L'hypothèse selon laquelle les pauvres adopteraient par mimétisme les normes sociales et comportementales des « riches » n'a pas été non plus vérifiée. En particulier, les nouveaux habitants ne jouent pas leur rôle attendu de « modèles positifs » (*role models*) sur lesquels les plus pauvres calqueraient leurs valeurs et attentes sociales²²¹. Dans une étude sur l'ensemble résidentiel mixte de Lake Park Place, à Chicago, les sociologues qui demandaient aux habitants pauvres s'ils considéraient les autres habitants comme des *role models*, se sont vus répondre que « *l'idée était plutôt insultante,*

²¹⁶ Joseph, M. L. (2006), « Is Mixed-Income Development an Antidote to Urban Poverty », *Housing Policy Debate*, vol. 17, n°2.

²¹⁷ Brophy, P. C., Smith, R. N. (1997), « Mixed Income Housing : Factors for Success », *Cityscape*, vol. 3, n° 2.

²¹⁸ Popkin, S. J. et al. (2000), *art. cit.*

²¹⁹ Une enquête menée dans un quartier HOPE VI de Seattle aboutit à des résultats différents, mais l'auteur considère que les habitants développent des liens sur la base de leurs similitudes (l'origine immigrée, le statut du logement) et non de leurs différences de revenus. Kleit, R. G. (2005), « HOPE VI New Communities : Neighborhood Relationships in Mixed-Income Housing », *Environment and Planning*, vol. 37, n°8.

²²⁰ Schill, M. (1997), « Chicago's Mixed-Income New Communities Strategy », in van Vliet w. (dir.), *Affordable Housing and Urban Development in the US : Learning from Failure and Success*, Sage ; Talen, E. (1999), « Sense of Community and Neighborhood Forme : an Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism », *Urban Studies*, vol. 36, n° 8 ; Buron, L. E. et al. (2002), *op. cit.* ; Smith A. (2002), *Mixed-Income Housing Developments: Promise and Reality*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University ; Tach, L. M. (2009), « More than Bricks and Mortar : Neighborhood Frames, Social Processes, and the Mixed Income Redevelopment of a Public Housing Project, *City & Community*, vol. 8, n°3 ; DeFilippis, J. et al. (2011), « HOPE VI: Calling for Modesty in its Claims », in Bridge, G. et al. (dir.), *Mixed Communities: Gentrification by Stealth ?*, Policy Press.

²²¹ Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2011), « Social Interaction in Mixed-Income Developments : Relational Expectations and Emerging Reality », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°2.

voulant dire qu'ils étaient infantiles, inférieurs et dans le besoin de s'améliorer »²²².

Une autre hypothèse fondatrice du programme HOPE VI est que l'arrivée de ménages dotés de ressources supérieures, en contribuant à l'amélioration des équipements, services et commerces, profiter aux pauvres²²³. En pratique, la gestion des logements mixtes a été souvent confiée à des sociétés privées qui se sont avérées bien plus performantes que les gestionnaires traditionnels du logement social²²⁴. Mais au-delà de l'espace résidentiel, l'impact de HOPE VI apparaît très réduit sur l'offre scolaire, soit que les nouveaux arrivants n'ont pas d'enfants, soit qu'ils évitent les écoles du quartier²²⁵. Dans un nombre limité de cas, la transformation des logements a été reliée à de substantiels investissements dans les écoles du quartier²²⁶ ; les deux exemples fréquemment cités sont ceux de Centennial Place à Atlanta et Murphy Park à Saint-Louis²²⁷. Enfin, la renaissance du tissu commercial s'avère parfois conflictuelle entre groupes sociaux aux besoins et capacités financières différenciés²²⁸.

Les conflits de cohabitation ne peuvent se réduire à d'éventuels antagonismes raciaux car ils peuvent mettre aux prises des habitants appartenant aux mêmes groupes ethno-raciaux, mais dont les intérêts, valeurs et styles de vie diffèrent, par exemple selon qu'ils sont propriétaires ou locataires²²⁹. Dans les luttes pour l'appropriation de l'espace, on voit alors les classes moyennes chercher à imposer leurs normes en exerçant une forme de « tyrannie » sur les pauvres²³⁰ ; ces normes de privatisation de l'espace restreignent les libertés individuelles à l'encontre de la notion de « droit à la ville »²³¹. La littérature sociologique permet ainsi de conclure à l'échec assez général du programme HOPE VI à « fabriquer de la communauté » (*community building*) au-delà de la simple production de l'espace²³².

²²² Rosenbaum, J. E. et al. (1998), « Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n°4.

²²³ En revanche, la capacité des ménages à plus hauts revenus à peser sur l'allocation des ressources publiques n'a pas été vérifiée dans le cadre de ce programme.

²²⁴ Holin, M. J. et al. (2003), *op. cit.*

²²⁵ Varady, D. et al. (2005), « Attracting Middle-Income Families in the Hope VI Public Housing Revitalization Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n°2, June ; Joseph, M. L., Feldman, J. (2009), « Creating and Sustaining Successful Mixed-Income Communities : Conceptualizing the Role of Schools, *Education & Urban Society*, vol. 41, n°6.

²²⁶ Abravanel, M. D. et al. (2006), *Linking Public Housing Revitalization to Neighborhood School Improvement*, Annie E. Casey Foundation, The Urban Institute.

²²⁷ Turbov, M., Piper, V. (2005), *op. cit.* L'entreprise privée McCormack-Baron-Salazar est intervenue dans ces deux sites.

²²⁸ Milligan, M. J. et al. (2004), « Framing the Urban : Struggles over Hope VI and New Urbanism In a Historic City », *City & Community*, vol. 3, n°4, December.

²²⁹ Pattillo, M. (2007), *op. cit.* ; Fraser, J. C. (à paraître), « HOPE VI, Colonization, and the Production of Difference », *Urban Affairs Review*.

²³⁰ Pattillo, M. (2009), « Investing in Poor Black Neighborhoods "As Is" », in Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.

²³¹ Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2013), « 'Positive' Gentrification, Social Control and the 'Right to the City' in Mixed-Income Communities : Uses and Expectations of Space and Place », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n°2, March.

²³² Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2010), « Building "Community" in Mixed-Income Developments : Assumptions, Approaches, and Early Experiences », *Urban Affairs Review*, vol. 45, n°3.

Des démarches de revitalisation urbaine peu participatives et globales

Les méthodes du développement communautaire paraissent pertinentes pour faire émerger un état d'esprit et une communauté d'intérêts qui n'ont rien de spontané dans les quartiers mixtes²³³. La participation de groupes différents par le statut de leur logement (locataires ou propriétaires) est généralement considérée comme un facteur de cohésion²³⁴, et son absence comme un facteur de non-cohésion²³⁵. Le recrutement d'un *community builder* peut alors servir à organiser les habitants et à jeter des ponts entre les différents groupes. On trouve dans le programme HOPE VI des exemples de cette nature, présentés en forme de « bonnes pratiques » dans un ouvrage publié par le HUD²³⁶. Cependant, au-delà de l'affichage officiel, le programme HOPE VI n'est généralement pas considéré comme appartenant à la famille du développement communautaire²³⁷, notamment parce qu'il contrevient à l'un de ses principes essentiel : le droit des habitants à rester dans leur quartier.

Des études disponibles ressort l'impression d'un décalage non négligeable entre la rhétorique officielle, pétrie de références à la philosophie du développement communautaire, et sa traduction dans les pratiques locales – notamment dans les plus grandes villes. Le cahier des charges fédéral a été formellement respecté sur la plupart des sites. Mais en raison du flou entretenu sur le contenu de la participation des habitants, certains bailleurs sociaux se sont contentés d'informer les habitants quand d'autres les ont activement sollicités tout au long du projet, de sa conception à sa mise en œuvre, et parfois au-delà, une fois la rénovation achevée²³⁸.

Faute de volonté ou de capacité du HUD à édicter des normes contraignantes²³⁹, il a fallu dans certains cas l'intervention du juge, saisi par des associations de locataires. Ces actions judiciaires leur ont permis de contester l'absence de participation authentique (Miami-Dade, Cincinnati, Chicago...) ou les méthodes de sélection des personnes à reloger dans les logements neufs (Seattle, San Francisco, Miami...), mais elles ont rarement permis d'infléchir significativement les projets²⁴⁰.

Commanditée par le HUD, une évaluation des 15 premiers projets HOPE VI faisait état d'une volonté des bailleurs sociaux d'impliquer les associations de locataires et des locataires individuels dans deux tiers des cas²⁴¹. Une autre enquête (non scientifique) sur sept projets HOPE VI (différents pour la plupart de sites pris en compte pour l'évaluation précitée) a été effectuée par une organisation de défense des personnes pauvres et de couleur, le Center for Community Change²⁴². Elle a montré que

²³³ Fraser, J. (2007), *The Promise of Mixed-Income Housing For Poverty Amelioration*, Center for Poverty, Work and Opportunity, University of North Carolina.

²³⁴ Chinchilla, M. (2010), *Social Cohesion and Community Safety in New and Redeveloped Mixed Income Housing*, San Francisco Department of Public Health.

²³⁵ Levy, D. K. et al. (2010), *Effects from Living in Mixed-Income Communities for Low-Income Families: A Review of the Literature*, The Urban Institute.

²³⁶ Naparstek A. J. et al. (2000), *HOPE VI : Community Building Makes a Difference*, HUD.

²³⁷ Crowley, S. (2009), *op. cit.* ; Kubisch, A. C. et al. (2010), *Voices from the Field III. Lessons and Challenges from Two Decades of Community Change Efforts*, The Aspen Institute.

²³⁸ GAO (2003), *Public housing : HUD's Oversight of HOPE VI Sites Needs to be More Consistent*, *op. cit.* ; Pavone M. F. (2005), *op. cit.*

²³⁹ National Housing Law Project (2002), *op. cit.*

²⁴⁰ Hackworth, J. (2005), *art. cit.*

²⁴¹ Fosburg, L. B. et al. (1996), *An Historical and Baseline Assessment of HOPE VI : Vol. 1. Cross Site Report*, HUD's Office of Policy Development and Research.

²⁴² Center for Community Change (2003), *op. cit.* Pour des résultats convergents, voir Pavone, M. F. (2005), *op. cit.*

les habitants avaient été informés de manière aléatoire et que les réunions publiques se déroulaient parfois dans des lieux à des horaires incompatibles avec une participation optimale, et ont été considérées comme de « l'enfumage » par les participants. Les organisations de locataires (*tenants councils*) ont parfois été ignorées dès lors qu'elles contestaient les projets qui leur étaient présentés ; parfois les porteurs de projet ont sélectionné des locataires qu'ils savaient être en phase avec eux pour siéger dans les instances consultatives. Des habitants rapportent qu'ils ont été trompés quand on leur a expliqué que les nouveaux logements étaient faits pour eux. De fait, il a été constaté un écart fréquent entre les engagements initiaux et leur mise en œuvre, les contenus des projets étant souvent modifiés de façon unilatérale en cours de route²⁴³.

Le biais fondamental en matière de participation vient de l'incertitude où sont placés les locataires quant à la possibilité de rester dans le quartier. S'engager dans une action de contestation du projet pourrait réduire les chances d'obtenir un logement neuf ; le recours fréquent au tirage au sort pour déterminer quels habitants qui occuperont les logements neufs les a incités à jouer leur carte individuelle²⁴⁴. Dans certains cas (par exemple à New York, Milwaukee, Charlotte ou la Nouvelle Orléans), les habitants sont parvenus à s'imposer dans le processus de décision, et à infléchir l'orientation des projets ou exercer un droit de veto, mais la dispersion géographique contribue à affaiblir les capacités de mobilisation collective

L'approche du développement communautaire se veut non seulement participative, mais globale, permettant de réconcilier les logiques *place* et *people*, c'est-à-dire le traitement des aspects physico-urbains d'une part, et des aspects socio-économiques d'autre part. Elles sont assez largement déconnectées dans le programme HOPE VI, car la dimension *people* s'adresse à des gens dont les chances de réemménager dans leur quartier, et de tirer parti de sa transformation, sont très limitées. Les *Supportive Services* ont surtout servi à accompagner les relogements, même si les opérateurs locaux n'ont pas été prompts à dépenser l'enveloppe fédérale prévue à cet effet (en 2006, les *Community and Supportive Services* représentaient 8,5 % des dépenses totales)²⁴⁵.

Il semble que les gestionnaires locaux aient apporté une attention croissante à la situation personnelle des habitants à partir de la fin des années 1990²⁴⁶. Mais la sortie de la pauvreté a été entravée par une focalisation excessive sur l'obtention rapide d'un emploi sans suivi à long terme ni traitement global des situations, alors que les habitants du logement social cumulent souvent de graves problèmes de santé physique ou mentale, de violences domestiques, de toxicomanie ou de surendettement²⁴⁷.

Le financement de *Community Services* a permis d'améliorer souvent sensiblement l'offre d'équipements et de services collectifs dans les quartiers d'origine, mais seuls les résidents restés dans ou à proximité de ces quartiers en ont effectivement profité²⁴⁸. Si elles y ont théoriquement droit, nombre de familles ayant déménagé à bonne distance n'ont pas eu accès à ces nouvelles ressources, souvent créées bien après que les démolitions aient eu lieu. D'autant que les gestionnaires des premiers projets HOPE VI ont souvent perdu la trace de nombre d'habitants.

²⁴³ Sur ce point, voir National Housing Law Project (2002), *op. cit.*

²⁴⁴ Hackworth, J. (2005), *art. cit.*

²⁴⁵ Sard, B., Fischer, W. (2008), *House Bill Makes Significant Improvements in 'HOPE VI' Public Housing Revitalization Program*, Center on Budget and Policy Priorities, January.

²⁴⁶ Holin, M. J. et al. (2003), *op. cit.*

²⁴⁷ Popkin, S. J. et al. (2004), « The HOPE VI Program : What about the Residents ? », *Housing Policy Debate*, vol. 15, n°2 ; Levy, D. K., Woolley, M. (2007), *op. cit.*

²⁴⁸ Popkin, S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI*, *op. cit.*

Les échos de la critique au Congrès

Les critiques nourries par l'observation d'un décalage parfois abyssal entre les intentions sociales du programme HOPE VI et leur traduction locale ont fini par trouver des relais l'enceinte du Congrès à Washington. Quelques fortes personnalités politiques se sont montrées elles-mêmes très critiques. Il s'agit d'abord de Maxine Waters, élue afro-américaine de Californie à la Chambre des représentants, dans un district qui comprend de nombreux logements sociaux. Waters a présidé jusqu'en 2010 le Subcommittee on Housing and Community Opportunity au sein du Committee on Financial Services. Ce dernier était présidé par un influent parlementaire démocrate du Massachusetts, Barney Frank, aujourd'hui à la retraite, tout aussi critique sur les effets sociaux du programme HOPE VI. Les deux parlementaires ont adressé conjointement plusieurs courriers au secrétaire du HUD pour demander un moratoire sur les démolitions²⁴⁹. Ils ont également organisé plusieurs auditions de chercheurs, comme Edward Goetz ou Deirdre Oakley, ou sollicité des contributions orales et écrites d'organisation comme la National Low Income Housing Coalition²⁵⁰, Housing Justice Network, ou encore d'une association de résidents très hostiles au projet HOPE VI dans un quartier de Miami.

Exprimées dans l'enceinte du Congrès, ces vues très critiques sur HOPE VI, tranchaient avec le consensus dominant qui décrétait jusque-là son « succès ». L'intervention de Deirdre Oakley a par exemple éclairé différemment l'impact social de la rénovation urbaine à Atlanta²⁵¹ loué dans toutes les publications et discours officiels comme un modèle à suivre pour la transformation du *public housing*. En juillet 2009, Maxine Waters s'est d'ailleurs affrontée à la radio avec la directrice du *public housing* à Atlanta, Renée Glover, également afro-américaine et avocate médiatique du programme HOPE VI²⁵² dont elle a influencé le tournant « entrepreneurial » au milieu des années 1990²⁵³.

Renée Glover appartient à la puissante fédération nationale des organismes de logement social, la National Association of Housing and Redevelopment Officials (NAHRO) peu portée à la critique sur HOPE VI. Dans une contribution écrite à un débat organisé au Congrès par M. Waters et B. Frank, les dirigeants de la NAHRO écrivaient à propos du « *mécontentement souvent vécu et exprimé par les habitants* » que c'était-là le résultat « *d'incompréhensions causées par une communication insuffisante* », même s'« *il faut reconnaître que le déplacement d'habitants est une composante intrinsèque du programme* ». La NAHRO considère aussi que « *le remplacement de tous ou d'une partie substantielle des logements est quasiment impossible à concilier avec les objectifs de revitalisation* ». Et de plaider pour des actions de type Gautreaux, en même temps que pour la reconstitution de l'offre démolie, mais avec d'autres ressources et dans d'autres quartiers²⁵⁴.

²⁴⁹ National Housing Law Project (2009), « Frank and Waters Renew Their Call for Moratorium on Public Housing Demolition and Disposition », *Housing Law Bulletin*, vol. 39, July.

²⁵⁰ Dans un *Position Paper* publié en octobre 2002, la NLIHC appelait déjà à une réorientation profonde de HOPE VI pour que les plus démunis cessent de pâtir de ses effets : aucune perte de logement social ne devrait être tolérée ; le HUD devrait approuver des projets ciblant un patrimoine effectivement « en détresse sévère » comme c'était l'intention de la commission du Congrès de 1992 ; enfin, tous les habitants occupant un logement social dans l'année précédent la soumission d'une candidature pour Hope VI devaient avoir le droit d'occuper un logement neuf, aux mêmes conditions de prix et de taille.

²⁵¹ Oakley, D. et al. (2010), *Legislative Proposals to Preserve Public Housing. Testimony to the United States House of Representatives Committee on Financial Services, Subcommittee on Housing and Community Opportunities*, April 28, 2010. Voir aussi Keating, L. (2000), *art. cit.* ; Vale, L. J. (2013), *op. cit.*

²⁵² Glover, R. L. (2009), « The Atlanta Blueprint : Transforming Public Housing Citywide », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

²⁵³ Zhang, Y., Weisman, G. (2006), *op. cit.*

²⁵⁴ NAHRO Response to the HOPE VI Roundtable Questionnaire, February 12, 1007.

Au début de l'année 2008, Frank et Waters ont fait adopter par la Chambre des représentants une proposition de loi qui assortissait le programme HOPE VI d'importantes protections pour les résidents du *public housing*. Le texte exigeait que les projets locaux assurent la reconstitution de *tous* les logements sociaux démolis, dont un tiers au minimum sur le site originel et le reste dans des sites à faible concentration de pauvreté. Le HUD ne pourrait déroger à la règle du « un pour un » que sous des conditions très restrictives. Les *Public Housing Authorities* devaient assurer un suivi étroit des ménages relogés et leur donner l'opportunité d'accéder à l'offre neuve reconstruite sur site ou dans des quartiers non-pauvres. Pour protéger leur « droit au retour », les *Public Housing Authorities* ne pouvaient plus sélectionner les locataires sur des critères tels que la détention d'un emploi ou l'absence de dettes. Les habitants devaient être associés de manière beaucoup plus effective à l'élaboration des projets et la dotation fédérale consacrée aux services assurant la promotion des habitants passer de 15 à 25 % de l'enveloppe globale (hors dépenses liées aux déménagements). Ce texte a été adopté par la Chambre des représentants, mais n'a jamais acquis force de loi faute d'accord du Sénat sur les principes du « un pour un » et du « droit au retour ». Épousant le point de vue de la NAHRO, un texte introduit en parallèle au Sénat, cette fois bipartisan²⁵⁵, était beaucoup plus souple sur ces deux points ; mais le texte sénatorial n'a pas été examiné en assemblée plénière.

Comme nous l'explique un attaché parlementaire, « *la critique de gauche au Congrès était celle du programme HOPE VI envisagé comme une simple démarche des maires pour obtenir une aide fédérale leur permettant de développer des projets immobiliers qui leur apportent des recettes fiscales supplémentaires, sans se préoccuper des populations* ». Cependant, considérant les énormes besoins de financement du *public housing*, une partie de ses détracteurs de gauche n'a jamais demandé la suppression mais seulement la réforme du programme HOPE VI. Comme le déclarait Barney Frank : « *Nous avons commis l'erreur, dans le passé, de laisser dire à certains qu'on allait améliorer les quartiers sans se focaliser sur la vie de tous les habitants. Je pense que l'on va faire la démonstration que les deux sont parfaitement compatibles* »²⁵⁶. Les parlementaires et organisations de défense du logement abordable les plus critiques l'ont ainsi défendu face à l'administration Bush qui cherchait à éliminer le programme à partir de 2003. L'administration Bush l'estimait trop coûteux, et une grande partie des crédits n'aurait pas été consommée alors que sa mission – éliminer les segments les plus dégradés du *public housing* – aurait été largement accomplie.

Le programme a survécu jusqu'à son remplacement par *Choice Neighborhoods*. Mais le Congrès a fortement diminué ses crédits, passés de 625 millions de dollars en 1999 à 124 millions en 2009, dernière année de financement du programme. HOPE VI a conservé un caractère bipartisan avec le soutien de quelques élus républicains. Contrairement aux stratégies de dispersion et de développement communautaire, qui portent l'empreinte des années 1960 et ne sont guère prisées – c'est un euphémisme – par les Républicains, la volonté d'éradiquer les lieux les plus « pathologiques » des villes ne suscite aucune controverse idéologique. Chacun peut s'y retrouver : les Républicains parce qu'ils voient dans le destin du *public housing* la confirmation d'une faute originelle, celle de l'intervention de l'État dans le domaine du logement²⁵⁷ ; les Démocrates parce que la réforme radicale du *public housing* serait l'unique moyen de le sauver, au moins partiellement.

²⁵⁵ La proposition de loi S. 829 a été introduite par Barbara Mikulski, démocrate, et à l'origine des premiers textes législatifs sur HOPE VI (voir *supra*) et par le sénateur républicain de Floride, Mel Martinez.

²⁵⁶ *Hearing before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity, Reauthorization of Hope VI, June 2007.*

²⁵⁷ Cet argument a été utilisé par des intellectuels conservateurs selon qui HOPE VI répèterait la même erreur en cherchant à redistribuer artificiellement des populations sans s'attaquer à la racine supposée du problème : la dépendance envers l'aide sociale. Husock, H. (2003), *America's Trillion Dollar Housing Mistake*, Ivan R. Dee ; Utt, R. D. (2009), « The Conservative Critique of HOPE VI », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.

2. DE HOPE VI A CHOICE NEIGHBORHOODS

2.1. Une pièce maîtresse de la politique urbaine d'Obama

Lorsque Barack Obama remporte l'élection présidentielle de novembre 2008, la crise des *subprimes* vient d'éclater. Il n'est pas question pour la nouvelle administration fédérale d'initier de nouveaux programmes urbains de grande envergure. La nouvelle équipe va néanmoins adresser des signaux aux acteurs des politiques urbaines, indiquant un tournant qualitatif de la politique fédérale que résume un nouveau mot d'ordre : « éliminer les silos » (*breaking down the silos*). L'ambition n'est pas uniquement de dépasser les approches sectorielles, mais de réconcilier les courants traditionnels de la politique urbaine, entre approches *place* et *people*, entre échelle des quartiers et des agglomérations, entre développement économique/urbain et inclusion sociale. *Choice Neighborhoods* qui prend la suite de HOPE VI est présenté comme l'un des programmes les plus emblématiques de la nouvelle politique fédérale, même s'il n'a qu'un statut expérimental dans un contexte budgétaire et politique très tendu.

Le « retour du *leadership* fédéral »

Après des années de négligence de l'administration Bush dont la seule priorité, conforme à la ligne du parti républicain, était de promouvoir la propriété privée dans les quartiers pauvres, Barack Obama a montré un intérêt pour les questions urbaines en créant un groupe de réflexion sur ce sujet au sein de son équipe de campagne (*transition team*). Après son entrée en fonction, le président a nommé Shaun Donovan à la tête du HUD, lequel bénéficiait d'une réputation flatteuse en tant que directeur du Logement de la ville de New York, après avoir dirigé dans les années 1990 le service du HUD en charge du logement privé aidé (*privately-owned subsidized housing*). Autre signe fort, la création du White House Office of Urban Affairs, chargé de définir et coordonner la politique fédérale, même si cette instance a fini par décevoir en perdant progressivement toute visibilité²⁵⁸.

La politique de l'administration Obama pour les villes est fondée sur le triptyque « *compétitivité économique, soutenabilité environnementale, inclusion sociale* »²⁵⁹. Les villes ont donc été reconnues comme des acteurs essentiels de la croissance économique et des territoires pertinents pour résoudre la crise écologique²⁶⁰. Compte tenu du passé de *community organizer* de Barack Obama à Chicago, et de la mobilisation électorale en sa faveur dans les quartiers pauvres, ceux-ci ne pouvaient être oubliés. Ils ont fait l'objet d'une démarche spécifique intitulée *Neighborhood Revitalization Initiative* (NRI). Engagée en septembre 2010, la NRI vise à « *aider les acteurs locaux à développer et obtenir les outils dont ils ont besoin pour revitaliser les quartiers où se concentre la pauvreté et en faire des quartiers d'opportunités* ». Tout en reconnaissant que les solutions viennent d'abord du niveau local, le « *leadership fédéral* » est considéré comme « *essentiel* », à condition de « *restructurer* » ses modes d'intervention. La méthode se veut donc innovante, considérant que pour affronter des « *problèmes interconnectés* », il faut des « *solutions interconnectées* ». Celles-ci doivent

²⁵⁸ Florida, R. (2013), « Obama, Build a Lasting Urban Legacy. An ambitious proposal for the President's second term : Create a new federal Department of Cities », *New York Daily News*, February, 3 ; Holeywell, R. (2013), « White House Office of Urban Affairs : Where Did It Go ? », *Hispanic Business*, March, 29.

²⁵⁹ <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oua/about/goals> Voir aussi Katz, B. (2009), *The White Office of Urban Policy: Form and Function*, Remarks delivered at A Crisis is a Terrible Thing to Waste : Transforming America's Housing Policy Conference, NYU School of Law, February, 12.

²⁶⁰ Katz, B. (2010), « Obama's Metro Presidency », *City & Community*, vol. 9, n°1, March ; Turner, M. A. (2010), « New Life for US Housing and Urban Policy », *City & Community*, n°9.

être « *interdisciplinaires* », « *coordonnées* », « *spatialement ciblées* », « *guidées par les indicateurs* » et « *flexibles* »²⁶¹.

L'un des points clés de cette méthodologie consiste à « *intégrer* » différents programmes, notamment *Choice* et *Promise Neighborhoods*, respectivement pilotés par le HUD et le ministère de l'Éducation. *Choice Neighborhoods* vise « *à transformer les logements sociaux et aidés en logements durablement mixtes, c'est-à-dire physiquement et financièrement viables à long terme, à promouvoir des changements positifs pour les familles, et à transformer les quartiers de concentration de pauvreté en quartiers mixtes et viables donnant accès à ressources et services essentiels* ». *Promise Neighborhoods* est inspiré de l'expérience de *Harlem Children's Zone* (HCZ) à New York. Elle a commencé dans les années 1990 sous la houlette de son leader charismatique, Geoffrey Canada. Ce programme de lutte contre la pauvreté se propose d'aider chacun des 10 000 enfants et jeunes résidents d'un groupe d'immeubles à réussir à l'école, à entrer à l'université puis à entamer une carrière professionnelle. Pour ce faire, un *continuum* de services « *du berceau jusqu'à la carrière* » (*cradle-to-career*) a été organisé en appui sur la coordination d'un large faisceau d'acteurs locaux au sein et autour de *Charter Schools*²⁶².

Les services développés dans le cadre de *Harlem Children's Zone* sont de nature très variée, portant sur les activités scolaires et péri-scolaires, le suivi des étudiants à l'université, la santé, la structuration d'associations d'habitants, des conseils individualisés aux familles, des équipements socio-éducatifs, et un centre de formation professionnelle et d'accès aux nouvelles technologies destiné aux jeunes et aux adultes²⁶³. Un effet de mode s'est créé autour de cette expérience²⁶⁴. Obama s'était lui-même rendu sur place pendant sa première campagne présidentielle, promettant de créer 20 *Promise Neighborhoods* à travers le pays en y consacrant « *quelques milliards* ». La réalité de l'engagement fédéral s'est située bien en deçà avec 10 millions de dollars de crédits en 2010, 30 millions en 2011 puis 60 millions en 2012 – des montants à comparer au budget de 91 millions de dollars dont *Harlem Children's Zone* a bénéficié en 2011.

Les autres initiatives annoncées dans le cadre de la *Neighborhood Revitalization Initiative* concernent : la sécurité, avec la *Byrne Criminal Justice Innovation*, pilotée par le département de la Justice, associant des actions de prévention et de répression de la délinquance dans des quartiers très affectés par la criminalité ; la santé, sous l'égide du ministère des Services sanitaires et sociaux, avec l'ouverture de centres de santé dans les quartiers (*Community Health Centers*) destinés aux populations les plus vulnérables, et d'autres services ciblant les publics connaissant des troubles psychiques ou en proie à des conduites addictives (*Behavioral Health Services*)²⁶⁵.

Si l'ensemble de ces programmes est géographiquement ciblé (*place-oriented*), les efforts engagés par l'administration Obama se veulent également *people-oriented*, la transformation d'un quartier ne prenant son sens que si elle contribue à l'« *inclusion sociale* » en augmentant les ressources et

²⁶¹ White House (2011), *Building Neighborhoods of Opportunity*. White House Neighborhood Revitalization Initiative Report, July.

²⁶² Il s'agit d'établissements scolaires créant leurs propres normes de fonctionnement, en dehors des règles applicables aux écoles publiques.

²⁶³ Biglan, A. et al. (2011), « The Promise Neighborhoods Initiative : Improving Developmental Outcomes Through Comprehensive Interventions », *The Journal of the Institute for Comprehensive Community Development*, n°2.

²⁶⁴ En novembre 2009, près de 1 000 acteurs de tout le pays se sont pressés à une conférence de deux jours organisée par *Harlem Children's Zone* et *PolicyLink*.

²⁶⁵ Pour une présentation plus exhaustive, en français, des initiatives de l'administration Obama, voir Cosme, C. (2012), *op. cit.*

opportunités accessibles par les habitants²⁶⁶. Le document présentant la *Neighborhood Revitalization Initiative* évoque une « *théorie partagée du changement* » fondée sur une combinaison d'interventions *place* et *people* : « *Des efforts intégrés et coordonnés pour améliorer la qualité de l'éducation, des commerces, des structures de loisirs, des infrastructures physiques et du potentiel humain, soutenus dans la durée par les acteurs locaux, doivent conduire à améliorer le bien-être des habitants et la qualité de vie du quartier* ».

Outre la volonté très explicite de réconcilier les dimensions *people* et *place* de la revitalisation des quartiers²⁶⁷, l'administration Obama a cherché à articuler ces actions ciblées avec des stratégies d'échelle métropolitaine : « *Notre politique urbaine nationale doit être assez flexible pour s'adapter aux multiples échelles géographiques – quartier, ville, métropole – et renforcer les connexions entre elles* », indique l'Office of Urban Affairs²⁶⁸.

Les défenseurs des droits civiques auraient souhaité un soutien fédéral plus résolu aux stratégies locales de déségrégation par la mobilité résidentielle, que le HUD n'a soutenu qu'avec parcimonie²⁶⁹. Cependant, le ministère a donné un signal important en s'immisçant en 2009 dans un procès intenté contre le comté de Westchester (près de New York City), pour imposer à la construction de logements sociaux dans les quartiers blancs hyper-ségrégues de cette banlieue résidentielle²⁷⁰. L'année suivante, le HUD a modifié ses formulaires de demande de subvention pour renforcer les exigences vis-à-vis des porteurs de projet en matière de lutte contre les discriminations, devenue l'un des objectifs prioritaires du ministère dans son plan stratégique 2010-2015²⁷¹. Cependant, le HUD n'a pas beaucoup évolué dans la manière d'administrer ses propres programmes²⁷².

Mieux dépenser faute de dépenser plus

Les moyens financiers mobilisés en faveur des initiatives de l'administration Obama pour les quartiers pauvres sont bien loin d'égaliser l'engagement fédéral dans les politiques des années 1960. L'administration Obama a contourné la question des moyens, estimant que « *le gouvernement fédéral oriente déjà des ressources significatives vers les quartiers en difficulté* » mais « *d'une manière souvent incohérente et non coordonnée* »²⁷³. Pour y remédier, la Maison blanche a adressé

²⁶⁶ Turner, M. A. (2010) « New Life for US Housing and Urban Policy », *City & Community*, n°9.

²⁶⁷ Voir les propos de ministre à ce sujet ; Donovan, S. et al. (2012), « Fighting Poverty through Community Development », in Andrews, N. O. et al. (dir.), *Investing in What Works for America's Communities*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Low Income Investment Fund.

²⁶⁸ <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oua/initiatives/working-groups>

²⁶⁹ De nombreux programmes fédéraux sont néanmoins susceptibles de soutenir financièrement des actions de « *mobility counselling* ». Voir PRRAC (2012), *Potential Sources for Housing Mobility Counseling Programs*, PRRAC Policy Brief, August.

²⁷⁰ Schwemm, R. G. (2011-2012), « Overcoming Structural Barriers to Integrated Housing: a Back-to-the-Future Reflection on the Fair Housing Act's "Affirmatively Further" Mandate », *Kentucky Law Journal*, vol. 100.

²⁷¹ Sous la pression de groupes de promotion des droits civiques, la version initiale du plan stratégique ne comprenant presque aucun élément sur ce sujet.

²⁷² PRRAC (2013), *Affirmatively Furthering Fair Housing at HUD : A First Term Report Card. Part I : HUD Housing Programs*, January. Le HUD a attendu l'après-élection présidentielle de 2012 pour publier une nouvelle réglementation relative à l'« *impact disproportionné* ». Elle permet de poursuivre en justice un programme public ou une pratique ayant un impact négatif sur des classes protégées (dont les minorités ethno-raciales), sans devoir démontrer une intention discriminatoire. Voir Tegeler, P. (2013), « New Fair Housing Rule at HUD Signals Renewed Commitment to Civil Rights in President Obama's Second Term », *Huffingpost*, February, 17.

²⁷³ The White House Neighborhood Revitalization Initiative, September 2010.

en 2009 un *memorandum* à toutes les agences fédérales, dont l'objectif était de « *soutenir un important processus inter-agences centré sur l'investissement dans ce qui marche, en évaluant les politiques territorialisées existantes, en identifiant les réformes potentielles et les domaines de coordination inter-agences* »²⁷⁴. La rédaction de la note avait été confiée à l'un des sociologues urbains les plus en vue, Xavier de Souza Briggs, nommé comme directeur associé de l'*Office of Management and Budget*. « *On a défendu l'idée que dans le processus budgétaire, les agences doivent apprendre ce qu'est une approche territorialisée, explique l'intéressé. Il faut que les agences soient moins distantes du terrain, qu'elles comprennent ce que leurs actions signifient pour les acteurs locaux* ».

Pour concrétiser la collaboration inter-agences, l'*Office of Urban Affairs* a installé l'*Interagency Urban Policy Working Group*, un groupe de travail composé des représentants de 17 administrations fédérales. Cette instance a procédé à une « *revue des politiques territorialisées* » (*place-based policy review process*) conduisant chaque agence fédérale à « *analyser l'impact de ses programmes sur les habitants et les endroits où ils vivent* »²⁷⁵. Présentée comme le « *premier exercice du genre en trente ans* »²⁷⁶, cette revue a été effectuée en 2009 en lien avec l'*Office of Management and Budget*, le *Domestic Policy Council* et le *National Economic Council*, tous rattachés à la Maison blanche.

La politique définie par l'*Office of Urban Affairs* fait grand cas de l'approche « *holistique et intégrée* », tant au niveau fédéral qu'au niveau local. L'objectif est de surmonter les cloisonnements sectoriels, d'harmoniser les exigences des différents programmes fédéraux et d'hybrider différentes lignes de financement pour renforcer leur impact local. En lien avec la Maison blanche, différents ministères (HUD, Éducation, Justice, Services sanitaires et sociaux, Trésor) ont ainsi été amenés à travailler ensemble pour la mise en œuvre de la *Neighborhood Revitalization Initiative*. La vraie nouveauté a été l'examen de projets en commun par différents ministères se dotant de « *buts et d'indicateurs d'évaluation communs, d'une théorie partagée du changement, et d'une définition commune des termes-clés* »²⁷⁷.

Cette intégration des programmes fédéraux a été particulièrement recherchée entre *Choice* et *Promise Neighborhoods*, alors que les réflexions se sont multipliées, au cours des années 2000, sur la nécessaire articulation entre revitalisation des quartiers et attractivité des écoles²⁷⁸. Une préférence est donnée aux candidatures pour *Choice* dans les sites qui bénéficient également de *Promise*, et réciproquement. Comme l'explique un fonctionnaire du HUD, « *on reconnaît que beaucoup d'enjeux sont connectés de façon inextricable pour les gens qui vivent là. C'est très instinctif, mais on pense que si un enfant est agressé dans la rue sur le chemin de l'école, il va se comporter différemment à l'école* ». L'hypothèse centrale de la nouvelle administration est que la coordination d'interventions

²⁷⁴ White House, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies : Developing Effective Place-based Policies for the FY 2011 Budget.

²⁷⁵ White House, Developing a 21st Century Federal Urban Policy, non daté.

²⁷⁶ <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oua/initiatives/working-groups>

²⁷⁷ *The White House Neighborhood Revitalization Initiative*, September 2010. Un autre exemple de collaboration inter-agences est le *Partnership for Sustainable Communities* qui réunit le département des Transports (DOT), l'agence de Protection de l'environnement (EPA) et le HUD ; ces deux dernières administrations n'avaient guère l'habitude de travailler de façon aussi étroite. Mais la Chambre des représentants, passée aux mains des Républicains fin 2010, a refusé de financer l'appel à projets 2012 de la *Sustainable Communities Initiative*, doté de 150 millions de dollars en 2010 ; un financement de 50 millions de dollars a été rétabli pour l'année 2013.

²⁷⁸ Voir par exemple, Abravanel, M. D. et al. (2006), *op. cit.* ; Khadduri, J. et al. (2008), *The Community Developers' Guide to Improving Schools in Revitalizing Neighborhoods*, Abt Associates, Enterprise Community Partners, Inc.

sectorielles aboutit à des transformations plus significatives que des interventions non coordonnées en créant un effet de masse. « *Localement, on voit que les territoires qui se coordonnent améliorent leurs résultats* », veut croire le même interlocuteur.

Sous l'administration Obama, le discours est tout aussi insistant concernant le repositionnement du gouvernement fédéral appelé à faciliter et catalyser l'action locale, en laissant à aux partenaires locaux (publics et privés) le soin de définir les orientations les plus appropriées. L'intervention fédérale a aussi pour objet d'apporter une assistance méthodologique aux communautés locales ; différents programmes nouveaux devaient y contribuer : *Building Neighborhood Capacity* ; *Strong Cities, Strong Communities* ; *Partnership for Sustainable Communities* ; *The Transformation Initiative*.

La rareté des ressources, dans un contexte budgétaire des plus contraints, a certainement joué un rôle dans le credo du « dépenser mieux » : « *Ce n'est pas seulement à travers des programmes fédéraux innovants qu'on peut changer la situation*, poursuit notre institutionnel au HUD. *Les budgets sont réduits, mais il y a des centaines de programmes de droit commun qui ne sont pas coordonnés* ». Un chercheur voit « *quelque chose de constructif dans la rareté des ressources, car ça oblige à dépenser l'argent plus intelligemment* ». L'examen des mêmes projets par différentes agences fédérales, « *cela paraît mineur, mais c'est déjà beaucoup* », assure un autre chercheur. La présence des représentants de cinq ministères présentant le même PowerPoint à une table ronde sur la revitalisation des quartiers organisée en juillet 2011 par United Neighborhood Centers of America, a également marqué les esprits²⁷⁹.

Des observateurs ont exprimé un certain scepticisme quant à la capacité de l'administration Obama à « *casser les silos* »²⁸⁰. Ce n'est pas la première fois que les ministères fédéraux signent des protocoles d'accord et les programmes des années 1960 (notamment *Model Cities*) plaçaient déjà l'approche « holistique » et « intégrée » au cœur de l'action fédérale²⁸¹, mais sans forcément de retombées concrètes. Des obstacles structurels entretiennent en effet l'inertie des administrations, dont chaque programme obéit à ses règles d'allocation propres et bénéficie à des groupes d'intérêt qui freinent le changement. Les logiques segmentées existent tout autant au Congrès, où les programmes intéressant les mêmes quartiers sont discutés dans des comités distincts avec des groupes de soutien différents. Le responsable du HUD pour la *Neighborhood Revitalization Initiative* reconnaît que « *changer la façon dont ces programmes sont administrés depuis des années est une chose très difficile politiquement* ».

L'enjeu de la transversalité se pose aussi de manière interne au HUD, notamment pour le programme *Choice Neighborhoods* qui est resté dans le giron de la direction en charge du *Public Housing* alors qu'il cible également des logements aidés appartenant à des bailleurs privés (*privately-owned subsidized housing*) ou *non-profit* dont s'occupe une autre direction, celle du *Multifamily Housing*. Là aussi, l'enjeu est le rapprochement des cultures institutionnelles car « *il existe des divisions au sein de notre ministère où il est aussi difficile de travailler de manière transversale qu'avec les autres agences* », comme le reconnaît fonctionnaire du HUD. Ce ministère est culturellement clivé entre son H (*Housing*) et son UD (*Urban Development*) ; le H est lui-même scindé entre l'Office of Public and Indian Housing en charge du public housing et l'Office of Multifamily Housing Programs qui traite avec les bailleurs non publics. Comme le souligne un responsable du ministère, « *l'un des enjeux auquel nous sommes confrontés dans la nouvelle administration est que le "UD" au sein du HUD n'a pas reçu une attention assez soutenue. Alors nous essayons de faire en sorte que le logement – qui est*

²⁷⁹ The Bridgespan Group (2011), *Next Generation Community Revitalization : A Work in Progress*, December.

²⁸⁰ Voir par exemple Mallach A. (2010), *Facing the Urban Challenge. The Federal Government and America's Older Distressed Cities*, Brookings Institution's Metropolitan Policy Program, What Works Collaborative, May.

²⁸¹ Sur le parallèle avec les années 1960, voir Ullah, A. J. (2011), *A Policy Story of Continuity and Change : Reflections on the Obama Administration's Metropolitan Agenda*, Thesis, MIT.

*notre principal domaine d'investissement – soit connecté à notre programme en faveur de changements importants sur le plan du développement humain. Le développement communautaire global, c'est construire des fondations physiques mais aussi sociales et humaines. Nous regardons le logement comme un levier de mobilisation plus large des communautés locales. »*²⁸²

Des « quartiers de choix » pour réconcilier les courants de la politique urbaine

Le programme *Choice Neighborhood Initiative* a été imaginé par l'équipe de campagne d'Obama avant son investiture en janvier 2009. Cette équipe était animée par Shaun Donovan, futur du secrétaire du HUD. S'il connaissait bien le monde du *public housing*, son expérience était beaucoup plus large. « *La décision d'Obama la plus importante par rapport à la politique urbaine a été de nommer Donovan, estime un membre de la transition team. Il lui a demandé de regarder les options pour une approche du 21^{ème} siècle. Pas seulement pour rénover le logement social le plus dégradé dans les quartiers où la pauvreté est concentrée, mais pour concevoir les bons outils. C'est dans les conversations au sein de l'équipe de transition que l'on a commencé à poser la fondation de Choice Neighborhoods. Choice est le produit de la rencontre entre beaucoup de gens* ».

L'équipe de transition était ouverte à de nombreux experts des politiques urbaines, comme Xavier de Souza Briggs du MIT de Boston, ou Ingrid Gould Ellen de la New York University. Un autre acteur clé avait un profil un peu différent. Il s'agit de Bruce Katz, dont on a vu qu'il avait été l'un des principaux artisans du programme HOPE VI au début années 1990, avant de rejoindre la Brookings Institution. Une fois la nouvelle administration en place, Katz est devenu « conseiller spécial » de Donovan à qui il a suggéré une série de personnes pour former son équipe. Ensemble, Donovan et Katz ont construit le premier budget du HUD sous Obama, proposant au Congrès de financer *Choice Neighborhoods*²⁸³.

Étendre HOPE VI aux logements privés aidés, c'est-à-dire au-delà du *public housing*, était une idée de Katz. Jusqu'à son intitulé même, la conceptualisation du programme *Choice Neighborhoods* – et plus largement la doctrine urbaine de l'administration Obama – porte la marque de son influence intellectuelle. Katz était l'auteur d'un rapport de 2004 destiné à alimenter la réflexion du gouvernement britannique, dans lequel il préconisait de réunifier les différents courants de la politique urbaine américaine dans le cadre d'une stratégie pour des « *quartiers de choix et de connexions* » : « *La véritable renaissance des quartiers en difficulté (et des villes où ils sont situés) ne pourra se produire que si nous en faisons des quartiers de choix pour des personnes et des familles avec un large éventail de revenus, et des quartiers de connexion qui soient parfaitement reliés aux opportunités métropolitaines* »²⁸⁴.

Jusqu'à présent, expliquait Katz, les solutions aux problèmes liés à la concentration spatiale de la pauvreté ont été séparées entre trois orientations obéissant chacune à une théorie propre du changement : celle du développement communautaire qui vise à améliorer les conditions de vie à l'échelle des quartiers, en appui sur les gens tels qu'ils sont (*Improving the neighborhood*) ; celle de la mobilité qui cherche à mettre les habitants en relation avec les ressources (emplois, écoles...) de leur environnement large, ou qui les encourage à déménager vers des quartiers moins pauvres (*Expanding opportunity*) ; celle enfin de la transformation plus radicale des quartiers par des opérations de démolition-reconstruction visant à créer une mixité de revenus, à dédensifier et

²⁸² Poethig, E. (2011), « Comprehensive Community Development at the Federal Level : A Q&A with the Department of Housing and Urban Development », *Journal of Comprehensive Community Development*, vol. 2, n°1, July.

²⁸³ Voir Katz, B. (2009), *The White Office of Urban Policy*, op. cit.

²⁸⁴ Katz, B. (2004), *Neighbourhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighbourhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, Paper for the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.

reconfigurer l'espace – dont le programme HOPE VI est la quintessence (*Transforming the neighborhood*)²⁸⁵.

Chacune de ces orientations a ses avantages et ses limites, soutient Bruce Katz. La limite commune à toutes tient au manque d'articulation avec les deux autres, précise-t-il en comparant les quartiers à « *des malades qui recevraient des diagnostics et remèdes distincts de la part d'un panel de médecins spécialisés dans différentes disciplines* ». Et de plaider pour l'intégration horizontale des systèmes d'acteurs locaux contre la logique bureaucratique des « *silos* », en « *changeant les réglementations restrictives qui font obstacle à la coopération et à l'utilisation créative des fonds publics* ».

À quelques mois des élections présidentielles de 2004, le vice-président pensait « *le moment venu pour l'Amérique de dépasser ces trois ensembles de réponses et d'apporter plus de cohérence aux politiques de quartier autour d'un but commun* ». Considérant les politiques en direction des gens et en direction des lieux comme « *inextricablement liées et se renforçant mutuellement* », Katz voulait donc les réunifier autour de l'objectif de créer des « *quartiers de choix et de connexion* ». Du développement communautaire, il faudrait surtout conserver l'idée que les ménages défavorisés doivent pouvoir trouver dans leur quartier les ressources – notamment collectives – qui facilitent la construction des parcours. Mais il faut préparer les habitants à se saisir des opportunités au sein de leur quartier, mais aussi et surtout à l'extérieur, ce qui passe par des stratégies d'accès à l'éducation, la formation, l'emploi ou aux logements à l'échelle des villes. Enfin, dans l'esprit du programme HOPE VI, il s'agit de renforcer l'attractivité des quartiers pour des ménages aux revenus plus élevés et de réinscrire ces quartiers dans la dynamique des marchés résidentiels locaux.

C'est la combinaison de ces trois lignes stratégiques, ajustées aux spécificités de chaque contexte local, que l'on va retrouver au cœur de la stratégie de l'administration Obama, en particulier dans le programme *Choice Neighborhoods*.

Une discrète inflexion du discours fédéral sur la pauvreté concentrée

Bruce Katz est un fervent partisan de la déconcentration de la pauvreté et de la mixité des catégories de revenus qu'il considère comme un élément clé de la bonne santé des villes²⁸⁶. Par-delà sa personne, c'est aussi le credo des responsables du HUD nommés par Obama dont le présupposé fondamental est que les habitants des quartiers pauvres sont affectés négativement par leur lieu de résidence. On lit ainsi dans le document de présentation de la *Neighborhood Revitalization Initiative* que « *l'adresse d'un enfant ne devrait jamais déterminer ses chances* ». Cette idée a été souvent reprise par les responsables du HUD, à l'instar de Shaun Donovan qui l'a évoquée dans chacun ou presque de ses discours sur les quartiers pauvres. Il justifie ainsi l'action de son ministère :

« Les recherches montrent que l'un des facteurs les plus importants qui détermine si des enfants connaîtront une meilleure situation financière que leurs parents n'est pas le statut économique de la famille, mais le fait qu'ils ont ou non grandi dans un quartier très pauvre. Le fait de pouvoir prédire les performances des enfants sur le plan de la santé, de la situation économique ou de l'éducation en fonction de leur lieu de résidence est une tragédie. C'est pourquoi l'administration Obama administration a mis en œuvre la démarche inter-agences Neighborhood Revitalization

²⁸⁵ Cette typologie des stratégies de déségrégation est proche de celle qu'avait théorisée Anthony Downs au début des années 1970. Il distinguait trois voies possibles pour liquider les ghettos et déconcentrer la pauvreté : celle de la dispersion (*dispersal*) encourageant les habitants des *inner cities* à déménager vers les banlieues dominées par les classes moyennes blanches ; celle du développement communautaire qualifiée d'« *enrichissement sans déménagement* » (*enrichment without movement*) ; celle de l'attraction des classes moyennes extérieures (*recapturing the middle class*). Voir Downs A. (1973), *Opening Up the Suburbs. An Urban Strategy for America*, Yale University Press. Voir aussi notre utilisation de cette grille d'analyse dans Kirszbaum, T. (2009), *Rénovation urbaine*, op. cit.

²⁸⁶ Katz, B. (1999), op. cit.

Initiative (...). Au centre de cette initiative figure un instrument de revitalisation globale des quartiers appelé Choice Neighborhoods »²⁸⁷.

Un trait marquant de la nouvelle équipe fédérale est la place de choix qu'elle accorde à l'expertise scientifique pour légitimer ses orientations. En témoigne une nouvelle publication du HUD intitulée *Evidence Matters*²⁸⁸, que l'on peut traduire approximativement par « tenir compte des faits ». Cette posture de l'*evidence-based policy-making* (décision publique fondée sur les faits) de l'administration Obama est accueillie avec faveur par les experts de l'Urban Institute ou de la Brookings Institution²⁸⁹.

Cependant, la proximité intellectuelle et idéologique entre ces experts et la nouvelle administration, qui partagent un même socle de convictions, ne signifie pas que le monde de la science se range comme un seul homme derrière le mot d'ordre de déconcentration de la pauvreté. De fortes voix se sont élevées au cours des dernières contre les « *mauvais usages politiques* » du « concept » de pauvreté concentrée²⁹⁰ ou contre l'illusion de résoudre la question de la pauvreté elle-même en agissant sur ses déterminants micro-locaux alors que ses causes sont essentiellement méso et macro²⁹¹.

Une violente polémique a suivi la publication en 2008 d'un article de l'universitaire David Imbroscio dénonçant le *dispersal consensus* qui caractériserait une élite politico-intellectuelle de Washington DC voyant dans la dispersion résidentielle le remède idoine aux « effets de quartier »²⁹². Certains des chercheurs mis en cause ont répliqué dans des termes non moins vigoureux pour s'inscrire en faux contre la fausse dichotomie entre dispersion et développement communautaire²⁹³. Ces mêmes chercheurs ont beau jeu de rappeler qu'ils ne défendent les programmes de mobilité résidentielle que dans la mesure où les habitants ont le *choix* de quitter ou non leur quartier²⁹⁴.

La critique des implications politiques du paradigme de la déconcentration semble s'appliquer à HOPE VI bien davantage qu'à *Choice Neighborhoods*. En effet, ce dernier programme ne vise pas à disperser les habitants, mais à leur donner le choix de rester ou de partir. Du coup, le nouveau

²⁸⁷ Cité par The Jersey Journal, March 25, 2011.

²⁸⁸ <http://www.huduser.org/portal/evidence.html>

²⁸⁹ Voir les commentaires enthousiastes de M. A. Turner (2010, *op. cit.*), vice-présidente de l'Urban Institute qui, avec d'autres chercheurs de l'Urban Institute, a publié un manifeste en faveur d'une « *politique fondée sur les faits* ». Voir Dunworth, T. et al. (2008), *The Case for Evidence-Based Policy : Beyond Ideology, Politics, and Guesswork*, The Urban Institute.

²⁹⁰ Gans, H. J. (2010), « Concentrated Poverty : A Critical Analysis », *Challenge*, May-June.

²⁹¹ Goetz, E. G., Chapple, K. (2010), *art. cit.*

²⁹² Imbroscio, D. (2008), *art. cit.* La polémique a en fait débuté en 2006, après l'ouragan Katrina. X. de S. Briggs avait initié une pétition (ayant recueilli 200 signatures, dont plusieurs étaient très prestigieuses) pour demander que les personnes à reloger se voient proposer l'option de s'installer dans des « quartiers d'opportunités ». Bien que les pétitionnaires aient voulu garantir en parallèle le droit au retour des habitants déplacés par l'ouragan, leur démarche a été violemment critiquée par deux universitaires qui y ont vu l'expression d'un faux choix et une façon d'invisibiliser la pauvreté au nom de la « déconcentration ». Voir Reed, A., Steinberg, S. (2006), « Liberal Bad Faith in the Wake of Hurricane Katrina », *The Black Commentator*, n°182, May 4.

²⁹³ Briggs, X. de S. (2008), « Maximum Feasible Misdirection : A Reply to Imbroscio », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2 ; Goering, J., Feins, J. (2008), « Social Science, Housing Policy, and the Harmful Effects of Poverty », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2 ; Deluca, S. (2012), « What is the Role of Housing Policy ? Considering Choice and Social Science Evidence », *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n°1 ; Squires, G. D. (2012), « Beyond the Mobility versus Place Debate », *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n°1.

²⁹⁴ Telle est la perspective adoptée par plusieurs contributeurs à l'ouvrage coordonné par X. de S. Briggs (2005), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.

discours fédéral maintient un certain flou quant à la nature du problème à traiter, en particulier sur le fait de savoir si le problème découle de la concentration de pauvres en tant que telle ou de causes exogènes. Les responsables fédéraux affirment certes vouloir « *casser la reproduction inter-générationnelle de la pauvreté* »²⁹⁵. Mais c'est le plus souvent pour souligner la corrélation entre ce phénomène et le sous-investissement des quartiers pauvres par les services publics ou d'autres institutions locales, c'est-à-dire en insistant sur les sources externes plutôt qu'internes des « effets de quartier »²⁹⁶. De fait, hormis la mention de la criminalité, le nouveau discours fédéral ne précise pas en quoi les interactions de voisinage entre habitants pauvres (contagion des pratiques déviantes, affaiblissement des normes sociales, faiblesse des réseaux sociaux...) seraient la source principale des problèmes.

On observe ainsi une discrète inflexion des discours de justification de la rénovation urbaine. Au cours des années 1990, les décideurs fédéraux n'hésitaient pas à faire la litanie des pathologies sociales dans les quartiers d'habitat social et à dépeindre leurs habitants sous les traits d'une inquiétante altérité – principalement expliquée par la fuite des familles économiquement intégrées qui aurait « *distendu les liens entre les familles pauvres restées sur place et les valeurs et opportunités de la société centrale* »²⁹⁷. Non sans naïveté, les mêmes responsables prêtaient d'immenses vertus à la mixité des groupes sociaux dans les quartiers rénovés (voir *supra*). Il semble que l'administration Obama ait tiré les enseignements de travaux scientifiques et d'évaluation fort peu concluants à cet égard. C'est ce que suggère ce responsable du programme *Choice Neighborhoods* pour qui l'enjeu premier est d'améliorer l'environnement des quartiers et d'augmenter les ressources accessibles par leurs habitants :

« En 17 ans, nous avons beaucoup appris de ce qui avait marché dans HOPE VI et de ses limites. On a compris qu'il faut des bonnes écoles, des rues sûres, des possibilités d'accès à l'emploi, c'est-à-dire des choses dont toutes les familles ont besoin, et qui ne sont pas spécifiques à ces quartiers. Du coup, on ne cible pas directement le capital social, mais on améliore l'environnement, les logements, les opportunités d'éducation... »

Sous l'administration Obama, les discours publics apparaissent ainsi moins focalisés sur la nature du peuplement et l'absence « des familles qui travaillent » que sur le dysfonctionnement des institutions locales. À commencer par les écoles qui, selon les termes de Shaun Donovan, sont « *de façon récurrente parmi les moins performantes de notre pays* ». Le ministre souligne qu'avec *Choice Neighborhoods* « la "concentration de la pauvreté" ne repose pas sur une simple ligne de démarcation fondée sur le pourcentage de familles en situation de pauvreté. Nos critères prendront en compte la criminalité élevée, la dégradation et l'abandon des quartiers, ainsi que le manque d'opportunités éducatives de haute qualité – tous ces facteurs se combinant pour réduire les opportunités des enfants et des familles »²⁹⁸.

On ne repère pas non plus d'attente explicite du HUD sur l'arrivée de groupes sociaux qui serviraient de « modèles positifs » (*role models*) pour les habitants actuels, la seule exception étant justement l'école. En référence à des travaux scientifiques, un document interne du HUD souligne que « des

²⁹⁵ White House (2011), *Creating Pathways to Opportunity*, October.

²⁹⁶ Sur cette distinction entre sources externes et internes des effets de quartier, voir Galster, G. C. (2007), « Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy : A Theoretical Analysis », *International Journal of Housing Policy*, vol. 7, n°1.

²⁹⁷ Cuomo, A. (1999), *op. cit.* Pour une analyse textuelle des discours du HUD sous HOPE VI, voir Steffel Johnson, J. E. (2006), *Mixed-Income Housing : A Conceptual Model and Critical Discourse Analysis*, Design and Planning Thesis, University of Colorado at Denver.

²⁹⁸ Testimony of Secretary Shaun Donovan, Hearing on Choice Neighborhoods Legislation Before the House Financial Services Committee, March 17, 2010.

quartiers avec une mixité de revenus peuvent apporter des modèles sociaux plus positifs », propices à une meilleure réussite des élèves issues de familles pauvres. Mais ce texte insiste tout autant sur la capacité des nouveaux ménages à « *attirer de façon durable davantage de services publics et privées pour renforcer le quartier et ses écoles* », là aussi au bénéfice des habitants en place²⁹⁹.

Le HUD paraît donc souscrire à l'idée selon laquelle la présence de ménages plus fortunés est corrélée à davantage d'investissements et à des services de meilleure qualité – ce qui ne va pas sans soulever de questions du point de vue de la justice sociale³⁰⁰. L'enjeu pour le pouvoir fédéral est surtout de pérenniser l'investissement initial en faveur de la revitalisation des quartiers. À court terme, les habitants actuels sont désignés comme les premiers bénéficiaires de cet investissement. Tout en fixant un objectif de mixité, à terme, des quartiers bénéficiant de *Choice Neighborhoods*, la stratégie de la *Neighborhood Revitalization Initiative* est bien de mobiliser des ressources fédérales et locales « *pour que davantage d'habitants des quartiers aient le meilleur accès possible à des opportunités une éducation, des services et des emplois de qualité* ».

Destiné à justifier le programme *Choice Neighborhoods* à partir des acquis de la recherche, le premier numéro de la nouvelle publication du HUD, *Evidence Matters*, permet de prendre la mesure de l'inflexion du discours fédéral³⁰¹. Les auteurs (fonctionnaires au HUD) d'un article intitulé « *Comprendre les effets de la pauvreté concentrée sur les quartiers* » évoquent « *les mises en gardes* » du sociologue William J. Wilson, principale référence sur la concentration de la pauvreté, « *contre l'argument d'une "culture de la pauvreté"* ». L'article ne mentionne nulle part les phénomènes de contagion ou d'entraînement par les pairs dus aux caractéristiques de la population. Les auteurs ne font que constater « *l'isolement des habitants vis-à-vis des ressources et réseaux dont ils ont besoin pour réaliser leur potentiel* » et « *la perte de capital humain qui en résulte pour la communauté plus large* ». Ils soulignent aussi les défis méthodologiques des recherches sur les *neighborhood effects*, telles que la définition des frontières du quartier ou la distinction toujours délicate entre les effets du quartier et les effets des caractéristiques familiales ou individuelles.

Mobilisant le concept « *d'efficacité collective du quartier* »³⁰², les auteurs du même article soulignent comment les habitants peuvent contrer les effets négatifs de la pauvreté concentrée en travaillant ensemble dans des organisations de quartier – formelles ou informelles – permettant de partager des attentes et d'exercer collectivement un contrôle social sur les conditions de vie et les conduites. Et de citer *Choice Neighborhoods* dont l'objectif est de « *renforcer la structure sociale sous-jacente du quartier* », grâce à « *de solides partenariats locaux* » capables de « *catalyser les ressources essentielles du quartier* ». Ainsi, loin de décrire les quartiers sous l'angle exclusif de leurs handicaps, le discours fédéral insiste sur leurs ressources et potentiels. Comme le souligne un responsable de *Choice Neighborhoods* au HUD, « *on croit qu'il y a beaucoup de capital social dans ces quartiers, on ne pense pas que ce sont des quartiers totalement démunis* ».

Une ambition limitée par le contexte politico-budgétaire

Le fait de chercher à fonder une politique publique sur les « faits scientifiques » peut s'expliquer par le contexte politique et idéologique des États-Unis où la politique urbaine fédérale apparaît menacée dans sa survie même depuis une trentaine d'années. L'intérêt de l'administration Obama pour les questions urbaines n'a pas été suffisant pour inverser une tendance de fond à la résidualisation de

²⁹⁹ HUD, *Talking Points on the Connections between Choice Neighborhoods and Promise Neighborhoods*, non daté.

³⁰⁰ Pour une discussion de cet argument, voir Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *op. cit.*

³⁰¹ HUD (2011), « *Choice Neighborhoods : History and HOPE* », *Evidence Matters*, Winter.

³⁰² Sampson, R. J. et al. (1997), *art. cit.*

cette politique urbaine. Mais la particularité américaine tient au poids du secteur philanthropique et des institutions financières privées ou « communautaires » qui permet d'atténuer la brutalité des virages politiques nationaux.

Pour le parti républicain, qui n'attend aucun bénéfice électoral d'une politique urbaine assimilée à une forme d'assistanat, voudrait ramener cette politique à une simple démarche localisée d'allègement des contraintes fiscales. Les parlementaires de ce bord sont dans le meilleur des cas indifférents, et plus souvent hostiles aux politiques de revitalisation globale des quartiers (sans parler du *community organizing*, terme honni qu'ils associent à de l'activisme gauchiste). Comme le dit un acteur du HUD, « il faut leur parler d'investissement et d'autonomie locale pour que ça passe ». Cela ne suffit pas pour la frange du parti républicain qui ne veut en aucun cas engager de nouvelles dépenses publiques, considérant qu'elles créent plus de problèmes qu'elles n'apportent de solutions. S'ajoute le tropisme des Républicains en faveur des États où ils dominent, tandis que les Démocrates regardent plutôt du côté des grandes villes³⁰³.

Dans ce contexte, la posture de l'*evidence-based* affichée par l'administration Obama s'apparente à une stratégie de légitimation, même s'il est douteux de bonnes évaluations suffisent à convaincre les Républicains qui ne veulent pas entendre parler de nouvelles dépenses. Sous l'administration Obama, le soutien accru du HUD en faveur de la recherche et de l'évaluation, et en rupture avec l'administration précédente, a été justifié par les contraintes budgétaires obligeant le gouvernement fédéral à démontrer la pertinence de ses interventions et à centrer ses ressources sur « ce qui marche » au terme d'évaluations rigoureuses³⁰⁴. De la même manière, les représentants du HUD auditionnés par le Congrès insistent fortement sur le fait qu'un programme comme *Choice Neighborhoods* est d'abord un *investissement* judicieux pour le contribuable américain³⁰⁵.

Ce raisonnement utilitariste figure dans un document du HUD affirmant que « les investissements pour *Choice Neighborhoods* s'autofinancent et génèrent des retours économiques significatifs »³⁰⁶. Le document s'appuie sur des études réalisées à propos de HOPE VI indiquant une augmentation des valeurs immobilières dans les quartiers alentours³⁰⁷ ; des gains qui devraient être supérieurs avec *Choice Neighborhoods* grâce à une approche globale de la revitalisation (logements, écoles, commerces, emplois, transports, etc.) susceptible d'alimenter une demande du marché pour ces quartiers, et grâce aux « investissements » dans l'insertion professionnelle, la santé et l'éducation précoce permettant d'économiser sur des dépenses futures³⁰⁸.

Durant son premier mandat, Obama n'a d'ailleurs jamais obtenu du Congrès les financements qu'il demandait pour aucun de ses programmes urbains – y compris *Choice Neighborhoods*. Le processus législatif d'adoption de ce dernier programme a été chaotique – plus encore à partir de janvier 2011 quand les Républicains, aiguillonnés par le Tea Party, ont pris le contrôle de la Chambre des

³⁰³ La Conférence des maires a apporté son soutien à *Choice Neighborhoods*.

³⁰⁴ Voir l'article cosigné par les ministres du Logement et du Développement urbain, de l'Éducation et de la Santé et des Services aux personnes : Donovan, S. et al. (2012), « Fighting Poverty through Community Development », *op. cit.*. Voir également les propos de Erika Poethig, adjointe au directeur du service *Policy Development and Research* au sein du HUD, in Poethig, E. (2011), *op. cit.*

³⁰⁵ Voir par exemple : Written Testimony of Sandra Henriquez, HUD's Assistant Secretary for Public and Indian Housing, Hearing before the Subcommittee on Housing, Transportation, and Community Development, The Choice Neighborhoods Initiative : A New Community Development Model, Tuesday, March 27, 2012.

³⁰⁶ HUD, *Choice Neighborhoods Evidence Case*, non daté.

³⁰⁷ Bair, E., Fitzgerald, J. (2005), *art. cit.* ; Zielenbach, S., Voith, R. (2010), *art. cit.*

³⁰⁸ Turner, M. A. et al. (2007), *op. cit.* ; Reynolds, A. J. et al. (2011), « School-Based Early Childhood Education and Age-28 Well-Being : Effects by Timing, Dosage, and Subgroups », *Science*, vol. 333, n°6040.

représentants. C'est en mai 2009 que le secrétaire du HUD a proposé d'autoriser *Choice Neighborhoods Initiative* à hauteur de 250 millions de dollars dans le budget 2010, soit plus du double de ce qu'avait obtenu le programme HOPE VI cette même année. Mais la Chambre des représentants a refusé tout financement pour *Choice*. Ayant mis en avant *Choice Neighborhoods* comme l'un des étendards de sa politique de revitalisation des quartiers pauvres, Barack Obama et Shaun Donovan ont mis tout leur poids, avec l'appui du Sénat où les Démocrates ont conservé la majorité, pour sauver le programme, quitte à en sacrifier d'autres programmes jugés moins essentiels.

Nous n'entrons pas ici dans le détail des péripéties budgétaires complexes qui ont émaillé l'attribution de financements à *Choice Neighborhoods*, sinon pour souligner que ce programme n'a pas été formellement autorisé par le Congrès, mais seulement financé (*appropriated*). Une proposition de loi sur *Choice* a bien été adoptée par une sous-commission de la Chambre des Représentants, mais elle n'a jamais été examinée en commission plénière pour prendre la forme d'un texte de loi. À défaut, le HUD a fait insérer quelques paragraphes sur *Choice* dans une loi *omnibus* sur le budget³⁰⁹. Certains parlementaires démocrates n'ont pas ménagé leurs efforts pour aboutir à l'autorisation de *Choice Neighborhoods*. Cependant, comme l'admet prudemment un fonctionnaire du Congrès, « *je ne pense pas que Choice sera étendu de manière significative, même si nous essayons à nouveau de l'autoriser en 2013* ».

Choice Neighborhoods été financé à hauteur de 65 millions de dollars dans le cadre de la loi de finances pour 2010 (HOPE VI a également reçu 150 millions pour sa dernière année de financement) ; une somme identique a été votée l'année suivante³¹⁰, puis 120 millions sur le budget 2012. Signe de son importance politique pour l'administration Obama, 400 millions de dollars ont été demandés au Congrès dans le cadre du budget 2014. Mais dans un contexte politiquement et budgétairement contraint, seuls 9 projets locaux ont été approuvés à ce jour par le HUD, chacun bénéficiant d'une dotation appelée *implementation grant* (dotation de mise en œuvre) de 20 à 30 millions de dollars ; 4 nouveaux projets devaient être sélectionnés en septembre 2013. S'ajoutent 47 sites bénéficiant d'une dotation pour les assister dans l'élaboration d'un projet (*planning grants*) dont le montant est beaucoup plus modeste (250 000 à 300 000 dollars, portés à 500 000 dollars dans le projet de budget présenté en 2013).

Le HUD met néanmoins en avant un important effet levier sur d'autres sources de financements³¹¹. Les 9 premiers projets financés par une dotation de mise en œuvre seraient parvenus à attirer 2 milliards de dollars, soit plus de huit fois la mise de départ ; de même, les 30 premiers *planning grants* auraient « levé » 13 millions de dollars pour une mise de fond initiale de 7,6 million. Face à l'ampleur des besoins, estimés par le HUD à 325 000 logements (242 000 relevant du *public housing*, le reste du secteur privé aidé), localisés dans plus de 1000 quartiers très pauvres, *Choice Neighborhoods* doit être considéré comme un programme expérimental.

³⁰⁹ HOPE VI avait également bénéficié d'ouvertures annuelles de crédits (*appropriations acts*) entre 1994 et 1998, avant de se voir pleinement autorisé (*authorized*) sur une base pluriannuelle pour la période 1999-2002, dans le cadre du *Quality Housing and Work Responsibility Act* de 1998. Puis il avait fait l'objet de réautorisation annuelles jusqu'en 2009.

³¹⁰ Le HUD n'ayant pas dépensé ses crédits en 2010, ils ont été reportés sur l'année budgétaire 2011.

³¹¹ Provenant des États, des gouvernements locaux, de fonds privés ou d'autres programmes du HUD (Low Income Housing Tax Credit, HOME Investment Partnerships, Community Development Block Grant, Housing Trust Fund).

2.2. Le changement dans la continuité

Dans leur entreprise de légitimation d'un nouveau programme, les responsables fédéraux ont tracé un chemin étroit, s'efforçant de remédier aux effets anti-sociaux les plus flagrants de HOPE VI tout en revendiquant une filiation entre ce programme et *Choice Neighborhoods* qui prend sa suite. Avec HOPE VI, l'articulation entre rénovation urbaine, mobilité choisie et développement communautaire avait été très notoirement insuffisante. Pour que la notion de « choix » ne reste pas une pure pétition de principe, *Choice Neighborhoods* apporte des garanties en matière d'équité du processus de relogement et de reconstitution de l'offre sociale, tout en incorporant également certains éléments du développement communautaire.

Pour s'assurer des meilleures chances de succès dans un contexte politique et budgétaire des plus contraints, le gouvernement fédéral s'est montré délibérément sélectif dans le choix des sites et des porteurs de projet. Mais c'est peut-être là le facteur de changement le plus significatif : les critères du « succès » ont été eux-mêmes redéfinis.

Garder le « meilleur » de HOPE VI

Le lancement d'un nouveau programme de rénovation urbaine supposait de le justifier en cherchant à le distinguer du précédent. C'est ainsi que le secrétaire du HUD, Shaun Donovan, a dévoilé le contenu de *Choice Neighborhoods* par une présentation *power point* soulignant point par point les différences avec HOPE VI. Cependant, le discours fédéral suggère moins une rupture qu'une amélioration de HOPE VI : *Choice Neighborhoods* concernera d'autres logements que le *public housing*, revitalisera des quartiers et pas seulement des logements, s'articulera à d'autres programmes fédéraux comme *Promise Neighborhoods*, etc.

Comme il s'agissait d'améliorer HOPE VI, « *certain ont regretté qu'on ne l'ait pas appelé HOPE VII* », rapporte un acteur de la politique du logement à Washington. Cela aurait été cohérent au vu de la continuité des personnes ayant contribué à la conception des deux programmes au sein des administrations Clinton et Obama. Ces personnes pouvaient difficilement se déjuger en affichant *Choice Neighborhoods* en rupture avec le programme HOPE VI qu'ils avaient ardemment soutenu³¹². Mais les critiques envers HOPE VI étaient devenues tellement intenses au milieu des années 2000 qu'il aurait été politiquement délicat de taire les graves problèmes sociaux qu'il avait générés. Le discours de Donovan a donc fait place à une critique réelle mais mesurée de HOPE VI. Défendant devant le Congrès un projet de loi visant à créer *Choice Neighborhoods*, il l'a présenté comme une construction sur « *les fondations de 17 années de succès de HOPE VI* » avant de reconnaître les « injustices » causées par ce programme. Le passage le plus critique mérite d'être reproduit :

*« Nous avons appris de HOPE VI que dans les marchés du logement tendus, des logements dont on avait désespérément besoin ont été perdus à cause des démolitions. (...) Nous avons appris avec HOPE VI que des ménages ont été injustement écartés des logements neufs – parfois à cause de procédures qui considéraient les familles seulement sous l'angle de leurs ratios d'endettement. Dans certains endroits, des politiques bien intentionnées ont empêché les habitants de revenir dans des quartiers mixtes. »*³¹³

³¹² À l'instar de Bruce Katz qui a inspiré aussi bien HOPE VI que *Choice Neighborhoods* ou de Mindy Turbov, devenue responsable de *Choice Neighborhoods* au sein du HUD en 2012 après avoir joué un rôle essentiel dans la reconceptualisation de HOPE VI au milieu des années 1990. Voir *supra*, note 114.

³¹³ Testimony of Secretary Shaun Donovan, Hearing on Choice Neighborhoods Legislation before the House Financial Services Committee, March 17, 2010.

Curieusement, ce discours était présenté comme une « *célébration de HOPE VI* ». En d'autres occasions, Donovan a juxtaposé louanges et critiques de HOPE VI, par exemple dans une conférence de la Brookings Institution réunissant Henri Cisneros et Bruce Katz³¹⁴, où après avoir regretté la perte de logements sociaux, le secrétaire du HUD a jugé bon de préciser :

*« Aussi importantes soient ces préoccupations, et soyons clairs, je suis pleinement engagé à les traiter, elles ne doivent pas nous faire perdre de vue les succès indéniables du programme (HOPE VI) : la diminution substantielle de la pauvreté, de la délinquance et du chômage dans les quartiers ; l'augmentation très tangible des revenus, des valeurs foncières et immobilières, et des investissements marchands. »*³¹⁵

Pour les responsables fédéraux, ce sont surtout les « bonnes pratiques » locales qui permettent de légitimer la continuité des deux programmes³¹⁶. Au cours de son audition par le Congrès, Donovan a ainsi parlé « *des leçons apprises des réalisations les plus innovantes et réussies de HOPE VI* ». Un responsable du programme *Choice Neighborhoods* reconnaît toutefois que ces bonnes pratiques ne sont pas nécessairement légion : « *Quelques-uns des meilleurs sites HOPE VI ont été dans la même direction que ce qu'on essaie de faire avec Choice Neighborhoods. Par exemple à Atlanta ou Saint Louis. Mais ce sont plutôt des exceptions* ». Un autre fonctionnaire fédéral cite le projet de transformation du quartier d'East Lake Meadows à Atlanta, mené en partenariat par l'autorité locale du logement et la *East Lake Community Foundation*, où l'accent a été mis tout à la fois sur la déconcentration de la pauvreté et l'amélioration de l'offre scolaire – un projet qui s'était traduit par l'arrivée d'un nombre significatif de ménages blancs³¹⁷ ; ce projet a servi de prototype pour le programme *Purpose Built Communities* lancé en 2009 dans près d'une dizaine de villes par un groupe de fondations, et dont la notoriété est devenue très importante³¹⁸.

Beaucoup des projets HOPE VI cités comme des références pour *Choice Neighborhoods* avaient été réalisés en partenariat avec le promoteur privé McCormack-Baron-Salazar, notamment à Centennial Place (Atlanta) et Saint Louis (Murphy Park) où l'école était, là aussi, au cœur de la démarche de transformation du quartier. Pourtant, même ces « bonnes pratiques » sont controversées. À propos des projets HOPE VI d'Atlanta, un chercheur souligne que « *la réalité est que les nouveaux habitants n'utilisent pas l'école et que la situation des sans-abri a empiré* ». Le projet d'East Lake Meadows avait par exemple été fortement contesté par les habitants³¹⁹. On relève aussi qu'à peine plus de 20 % des habitants originels ont pu rester dans leur quartier sur l'ensemble des 13 projets HOPE VI d'Atlanta³²⁰ ; ils étaient seulement 12 % à Centennial Place, réalisé par McCormack-Baron-Salazar en

³¹⁴ Signe d'une continuité politique, Donovan et Cisneros ont cosigné une tribune, en 2009, appelant à soutenir *Choice Neighborhoods*. Donovan, S., Cisneros, H. (2009), « Giving Families a Choice », *Huffington Post*, July 22.

³¹⁵ Brookings Institution (2009), *From Despair to Hope : Two HUD Secretaries on Urban Revitalization and Opportunity*, Washington DC, July 14th.

³¹⁶ Les exemples de « bonnes pratiques » les plus fréquemment cités (à Atlanta, Louisville, Pittsburgh ou Saint-Louis) sont généralement les mêmes qui avaient servi de justification pour la poursuite du programme HOPE VI lorsque l'administration Bush avait voulu l'éliminer. Voir la présentation de ces « succès » faite par Turbov, M., Piper, V. (2005), *HOPE VI and Mixed-Finance Redevelopments*, op. cit.

³¹⁷ Abt Associates (2003), *Exploring the Impacts of the HOPE VI Program on Surrounding Neighborhoods*, Report to HUD, January.

³¹⁸ The Bridgespan Group (2011), op. cit.

³¹⁹ Abt Associates (2003), op. cit.

³²⁰ *Testimony of Thomas D. Boston Prepared for the Hearing on Academic Perspectives on the Future of Public Housing, July 2009*. Cet universitaire appartenant au Georgia Institute of Technology a néanmoins identifié de nombreux effets positifs des opérations conduites à Atlanta sur les habitants originels relogés hors site.

partenariat avec Atlanta Housing Authority et présenté comme l'un des fleurons de HOPE VI³²¹. Le même décalage entre une réputation nationale d'excellence et des conséquences sociales (et financières) beaucoup moins concluantes a été mis en évidence à propos de Park DuValle, à Louisville (Kentucky), sans doute le projet HOPE VI le plus unanimement célébré pour son application « exemplaire » des préceptes du *New Urbanism* et ayant reçu à ce titre de très nombreux prix³²².

Le tour de force rhétorique de la nouvelle administration pour expliquer la nécessité d'un nouveau programme tout en vantant les succès – même localisés – du précédent peut être interprété comme le résultat d'une nécessité politique : celle de s'assurer le soutien de groupes d'intérêt (agences locales du logement, promoteurs privés, associations de défense des habitants du logement social) dont les vues étaient loin d'être convergentes sur le programme HOPE VI (voir *infra*). Un chercheur souligne aussi le caractère ambigu de ce que l'on qualifie comme des « succès » dans ce programme de rénovation urbaine :

« Dire que le programme est fondé sur les succès de HOPE VI n'est pas très sincère. Quel était le succès ? Il n'a pas été établi. Si c'est la capacité à démolir et à reconstruire, c'était la partie facile. Les critères permettant de juger HOPE VI n'ont jamais été articulés. Et cela a permis à certains d'affirmer que c'était un succès. »

Donner le choix aux habitants originels

En novembre 2009, le HUD a convié environ 150 représentants d'organisations représentant des intérêts diversifiés (*public housing*, professionnels privé et *non-profit* du logement, avocats du logement des pauvres...) à une réunion de lancement de *Choice Neighborhoods*. Shaun Donovan a alors admis que les intérêts des différentes parties prenantes (*stakeholders*) n'étaient pas forcément convergents et qu'il fallait trouver des solutions de compromis³²³.

Choice Neighborhoods s'efforce en effet de concilier deux logiques assez largement déconnectées, voire antagoniques, dans HOPE VI, y compris dans les sites célébrés comme des succès : la promotion de quartiers résidentiellement mixtes et la satisfaction des besoins de logement des ménages pauvres. Si la rhétorique officielle fait de la mixité une composante centrale du « succès » de ce programme, du moins à propos de certains sites, ses défaillances ont été reconnues en ce qui concerne le logement des pauvres. C'est donc sur ce second plan que l'inflexion de la rénovation urbaine a été la plus sensible. Comme le relate un chercheur impliqué dans l'équipe ayant conçu *Choice Neighborhoods*, « il y avait une vue positive des acquis de HOPE VI, mais des insatisfactions sur le déplacement des gens. On voulait poser des règles plus précises sur ce point ». Comme le précise un responsable du programme au sein du HUD, la contradiction entre valorisation des territoires et préservation de logements bon marché n'aurait rien d'inéluctable :

« Développer les territoires et aider les gens, ça doit marcher ensemble. Il y a une longue histoire du désinvestissement public et privé de ces quartiers et il faut renverser cela. Mais pour éviter que la gentrification déplace les gens, il faut préserver des logements bon marché. Si l'on crée les conditions pour l'arrivée du capital sans créer les conditions pour préserver ces logements à long terme, on déplacera les gens sans leur donner accès aux opportunités liées à la transformation de leur quartier, et c'est cela que l'on veut éviter. »

³²¹ Greene, M. H. (2008), « The HOPE VI Paradox : Why Do HUD's Most Successful Housing Developments Fail to Benefit the Poorest of the Poor ? », *Journal of Law and Policy*, vol. 17, n°1.

³²² Hanlon, J. (2010), « Success by Design : HOPE VI, New Urbanism, and the Neoliberal Transformation of Public Housing in the United States », *Environment and Planning A*, vol. 42, n°1.

³²³ Housing Law Bulletin (2010), « Choice Neighborhoods Initiative : A Work In Progress », vol. 40, January.

L'objectif cardinal de mixité a donc été maintenu, tout en laissant aux porteurs de projet le soin de déterminer la proportion de logements aidés destinés aux ménages ayant des revenus très faibles, faibles et modestes ; le cahier des charges de l'appel à projets fédéral précise que la proportion de logements non aidés (locatifs ou en accession) doit être appréciée « *selon les cas* » (*as appropriate*).

Si la mixité des logements n'est pas impérative dans le cahier des charges, les attentes du HUD sont réelles en matière, comme le précise un responsable fédéral : « *On ne répondra pas favorablement à un projet qui se contente de reconstruire 150 logements sur place et 150 ailleurs. Il faut diversifier jusque dans les immeubles. On ne veut pas d'immeubles entièrement sociaux* ». Si le cahier des charges spécifie par ailleurs que les démolitions « *ne sont pas requises, les réhabilitations étant également permises* », les cinq premiers projets retenus par le HUD envisagent tous de démolir à des degrés divers (de 121 logements à Boston à 821 à la Nouvelle Orléans). « *Les acteurs locaux ont fait l'hypothèse que c'était ce qu'on leur demandait de faire* », suggère un évaluateur.

Parallèlement, le HUD a entendu les critiques croissantes de certains parlementaires et des avocats du logement des pauvres. Dans sa présentation du budget 2011, Donovan affirme que son ministère va « *faire son possible pour s'assurer que les quartiers rénovés restent des endroits abordables et inclusifs pour que les ménages à faible ressources puissent y vivre* »³²⁴. S'adressant en mars 2010 au Housing Justice Network, une organisation de défense du logement abordable, il déclarait aussi que le HUD est « *absolument engagé à inverser la tendance à la perte de logements sociaux que nous constatons depuis quinze ans* »³²⁵.

Concrètement, *Choice Neighborhoods* restaure la règle du « un pour un », assortie d'exigences accrues sur la reconstitution d'une offre effectivement accessible aux bas revenus, c'est-à-dire dans une gamme de prix et de taille des logements adaptés aux besoins des ménages très pauvres ; la construction de nouveaux logements peut être toutefois réalisée dans un périmètre large de 25 miles dans le souci de déconcentrer la pauvreté et de se conformer aux lois anti-ségrégation. Des dérogations limitées permettent aussi de transformer jusqu'à la moitié des logements démolis en *vouchers*, quand le marché local de l'habitat est très détendu et que l'offre abordable est déjà « *surabondante* » ; les porteurs de projet doivent démontrer que les *vouchers* donnent aisément accès au marché privé du logement. Cependant, aucun des cinq premiers projets financés n'a invoqué ces critères pour déroger à la règle du un pour un³²⁶.

L'autre inflexion majeure du programme HOPE VI concerne les relogements. Comme le précise un responsable fédéral, « *on espère qu'une fois le site revitalisé, la plupart des gens reviendront et bénéficieront non seulement de l'amélioration des logements, mais des autres améliorations du quartier* ». Le HUD s'est donc engagé à mettre fin aux procédures de sélection des ménages qui interdisaient *de facto* à la grande majorité d'entre eux de revenir vivre dans les quartiers rénovés. Vieille revendication héritée de l'expérience traumatisante de la politique d'*urban renewal*, l'idée d'un « droit au retour » (*right to return*) était déjà présente dans la réglementation fédérale sur HOPE VI qui demandait aux *Public Housing Authorities* d'accorder une préférence aux anciens habitants pour occuper les logements neufs ou réhabilités. Mais les agences du logement avaient toute latitude pour durcir les critères d'éligibilité. Désormais, *Choice Neighborhoods* protège les ménages relogés en ne posant qu'une condition : le respect par les locataires des clauses du bail en cours, toute condition relative au fait d'avoir une activité professionnelle étant explicitement

³²⁴ HUD, Investing in People and Places, FY 2001 Budget.

³²⁵ Housing Law Bulletin (2010), « HUD Secretary Donovan Gives Major Policy Address at HJN Conference », vol. 40, April-May.

³²⁶ Galvez, M. (2013), An Early Assessment of Off-Site Replacement Housing, Relocation Planning and Housing Mobility Counseling in HUD's Choice Neighborhoods Initiative, PRRAC Program Review, March.

écartée. Même les personnes indiquant vouloir quitter leur quartier pourront revenir ultérieurement si elles changent d'avis.

Précisons que le droit au retour n'est pas nécessairement celui de revenir sur le site d'origine, ce qui pourrait compromettre l'objectif de mixité. Il s'agit du droit à être relogé sur site *ou* hors site, mais à proximité suffisante pour que ces ménages bénéficient des améliorations du quartier. De fait, l'ensemble des premiers projets financés prévoit de reconstituer en partie l'offre détruite dans l'environnement proche des sites d'origine.

Pour concilier droit au retour et mixité, la densification du quartier d'origine et/ou de son environnement immédiat sert donc de variable d'ajustement, permettant de « noyer » les logements aidés au sein d'un nombre beaucoup plus important de logements relevant d'autres catégories. Ainsi, les cinq premiers projets prévoient de rénover un peu moins de 2 300 logements aidés, mais de produire pas moins de 10 000 à 15 000 logements mixtes grâce à d'autres sources de financement que *Choice Neighborhoods*³²⁷. Un responsable fédéral précise la stratégie suivie :

« On parle du quartier comme d'un tout, dont les frontières sont dessinées par les porteurs de projet en fonction de leur compréhension locale du quartier. Si l'on reconstruit une partie des logements aux alentours, cela permet aux gens qui y sont relogés de capter les bénéfices du redéveloppement du site d'origine. Dans certains quartiers, et c'est fréquent dans l'ouest du pays, les quartiers d'habitat social sont moins denses que leur environnement, et donc on peut les densifier. Dans d'autres endroits, il est plus approprié de densifier au-delà du quartier lui-même. »

Étant conçu avant toute chose comme un programme d'amélioration des quartiers et des conditions de vie de ceux qui y vivent, *Choice Neighborhoods* ne s'apparente que de façon secondaire à un programme de dispersion résidentielle. Cependant, comme tous les habitants ne souhaiteront pas rester sur place, il emprunte certains éléments des programmes de mobilité. Bien davantage que HOPE VI, dont les déficiences étaient nombreuses en la matière, les sources d'inspiration sont à rechercher du côté d'autres programmes (*Moving To Opportunity*, East Baltimore ou Thomson à Baltimore, *Family Case Management Demonstration* à Chicago...). Dans cet esprit, *Choice Neighborhoods* fait obligation aux porteurs de projet de fournir des conseils à la mobilité (*mobility counselling*), c'est-à-dire d'apporter le maximum d'informations aux ménages relogés sur des quartiers de destination non-pauvres et riches en « opportunités ».

La réglementation de *Choice Neighborhoods* fait grand cas également du suivi individualisé (*case management*) des ménages relogés, ce suivi devant démarrer dans les 30 jours suivant la sélection du projet et durer de trois à cinq ans. Que les ménages soient relogés dans leur quartier ou à l'extérieur, les porteurs de projet doivent leur permettre « *d'être logés de manière stable, d'améliorer la situation des enfants, de renforcer la capacité des adultes à être auto-suffisants et à sécuriser leur situation économique, et fournir des services assurant l'autonomie des personnes âgées et en situation de handicap* »³²⁸. La définition du *case management* a été précisée et renforcée dans le second appel à projets fédéral pour 2012, lequel fait désormais référence à la catégorie des « *personnes difficiles à loger* » (*hard-to-house*) nécessitant une attention particulières en raison des « *barrières multiples et persistantes* » auxquelles ils sont confrontés, comme le chômage de longue durée, l'usage de drogues, les problèmes de santé mentale ou un passé délinquant³²⁹.

³²⁷ Galvez, M. (2013), *op. cit.*

³²⁸ HUD's Fiscal Year (FY) 2010 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Round 1 NOFA.

³²⁹ HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

On retrouve dans le programme certains aspects du concept de « relogement responsable », popularisé par la fondation Annie E. Casey dans un rapport publié en 2008³³⁰, lequel distingue implicitement une « bonne » et une « mauvaise » mobilité. Ce second cas de figure concerne des ménages très vulnérables au plan économique et social qui, de façon massive, appartiennent à des minorités pauvres et qui se trouvent évincés de leur quartier au nom de l'amélioration de celui-ci. Alors qu'ils ont des besoins sociaux et sanitaires bien plus aigus que d'autres ménages (par exemple en matière de santé) et qu'ils sont rarement capables de projection dans l'avenir, on leur demande de sacrifier leur présent au nom d'un « plus grand bien » futur.

Le défi est de taille car les services sociaux ne sont pas équipés en règle générale pour assurer le suivi de ces ménages. Comme le souligne un chercheur, *« il s'agit d'apporter un soutien aux ménages les plus défavorisés dans les quartiers où ils sont relogés et pas seulement dans leur quartier d'origine. Le problème est que les institutions travaillent très mal, c'est incroyablement désorganisé entre toutes les agences qui s'occupent de ces gens »*. *Choice Neighborhoods* s'efforce d'y répondre en demandant aux porteurs de projet de travailler à la coordination inter-agences afin d'apporter un niveau optimal de services à ces populations.

Dans son analyse du relogement, la fondation Annie E. Casey insiste beaucoup sur le caractère choisi ou non de la mobilité résidentielle, soulignant que le fait de ne pas avoir le choix dans la décision de déménager est un facteur aggravant de la situation de personnes déjà fragiles. Les concepteurs de *Choice Neighborhoods* semblent avoir entendu ce message ; l'expérience de rénovation urbaine « responsable » de East Baltimore Development, Inc., développée avec le soutien de Annie E. Casey Foundation, est d'ailleurs l'une des bonnes pratiques citées par le rapport de la Maison blanche sur la *Neighborhood Revitalisation Initiative*³³¹. Les relogements ont toujours un caractère forcé, au moins temporairement, car des démolitions sont prévues. Mais il s'agit d'atténuer les traumatismes induits par les déménagements et d'en faire une opportunité pour améliorer la situation des ménages³³². D'où la possibilité d'organiser des relogements (temporaires ou permanents) à proximité du site d'origine, censé réduire le stress et les ruptures dans les habitudes de vie.

Surtout, et c'est une autre différence majeure avec HOPE VI, quitter son quartier devient une affaire de choix individuel et non plus un impératif. Aux termes des conventions signées entre le HUD et les porteurs de projet, ces derniers doivent seulement *« donner le choix de déménager dans un logement abordable situé dans un autre quartier d'opportunités »*. Comme le précise un responsable fédéral, *« on veut que les options restent ouvertes. On ne se prononce pas sur le fait que les gens doivent partir ou rester. On n'a pas de religion sur ce point. Ce qu'on fait c'est améliorer le quartier, et si les gens veulent quand même partir, on va les aider à accéder à des quartiers d'opportunités, là où se trouvent par exemple les bonnes écoles. Avec HOPE VI, les gens allaient un peu n'importe où au gré du vent. Il s'agit maintenant de leur donner plus de choix »*.

Le secrétaire du HUD a clairement posé, lors d'une audition devant la Chambre des représentants, que la mobilité résidentielle relevait d'abord du choix des ménages concernés : *« Dès lors que les habitants considèrent que la mobilité est une meilleure option pour eux, nous voulons nous assurer qu'ils seront aidés à prendre cette décision grâce aux dispositifs qui les conseillent sur la mobilité et à d'autres outils »*³³³.

³³⁰ Annie E. Casey Foundation (2008), Responsible Redevelopment. Relocation Road Map 1.0.

³³¹ White House (2011), *op. cit.*

³³² Galvez, M. (2013), *op. cit.*

³³³ US House of Representatives (2010), The Administration's Proposal to Revitalize Severely Distressed Public and Assisted Housing : The Choice Neighborhoods Initiative, Hearing Before the Committee on Financial Services, Serial n°111-113, March 17.

La nouvelle doctrine du HUD est bien résumée par John Trasviña, l'un des responsables de la politique de *fair housing* au sein du ministère, qui a fait cette réponse à propos des tensions pouvant découler de la double affirmation du droit de rester et de partir dans *Choice Neighborhoods* :

« Quel message adressons-nous à ceux qui ont vécu pendant des années dans un quartier et qui ont traversé des moments très durs ? Est-ce qu'on leur dit que pour réussir ils doivent partir vivre ailleurs ? Est-ce qu'on répare leur quartier pour que d'autres y emménagent ? C'est un débat qu'il fallait avoir (...). Notre vision est que – et on en revient à la question du choix et d'un choix informé (empowered choice) – les habitants eux-mêmes ont besoin d'accéder à une information (to be empowered with information), à une analyse et à la capacité de déménager vers des endroits autres que ceux où ils sont relégués. En même temps, s'ils ont de bonnes raisons de rester, par exemple si leur famille a toujours vécu là, ou si leur église est là, ou pour n'importe quelle autre raison, ils doivent se voir donner la possibilité de rester, et de rester dans un quartier avec une qualité de vie plus élevée qui donne accès à de bonnes écoles, avec des commerces, tout cela dans leur environnement immédiat. »³³⁴

Promouvoir une approche participative et globale

Si la problématique du logement est centrale dans *Choice Neighborhoods*, en quoi ce programme s'apparente-t-il aux démarches de développement communautaire ? Avec en arrière-plan le passé de *community organizer* de Barack Obama, la *Neighborhood Revitalization Initiative* de la Maison blanche, dans laquelle s'inscrit *Choice*, en appelle à « l'implication des habitants », au « *leadership communautaire* » ou encore à la « *construction d'une capacité organisationnelle* », autant de notions cardinales du développement communautaire³³⁵. Un acteur du HUD se félicite ainsi d'avoir « *un président qui a été community organizer à Chicago, car soudainement on a pu prononcer ce mot* ».

S'agissant de *Choice Neighborhoods*, l'appel à projets du HUD fait de l'implication des habitants l'une des actions obligatoires à mener pour accéder au financement fédéral. Le cahier des charges fédéral précise que cette implication « *doit être continue depuis le démarrage du processus d'élaboration du projet jusqu'à la mise en œuvre et la gestion de la dotation fédérale* ». Au-delà de l'énonciation de ce principe général, les appels à projets n'apportent de précisions sur les formes et le contenu de la participation qu'à propos des réunions à organiser, soit au moins une réunion avec les habitants des logements ciblés en vue de « *débattre du projet de transformation proposé* » et au moins deux réunions publiques élargies aux autres habitants du quartier « *dans le but de les impliquer d'une manière significative pour préciser le projet de transformation* » ; comme dans HOPE VI, le cahier des charges fédéral dresse une liste d'items à aborder au cours de ces réunions (aspects physiques du projet, services aux habitants, relogement, insertion professionnelle, etc.). Les porteurs de projet sont également tenus d'impliquer des habitants habituellement en marge de ce type de processus à cause de la barrière de la langue, s'ils sont d'origine étrangère³³⁶.

Les porteurs de projet peuvent aussi gagner quelques points dans la notation de leur projet en apportant la preuve de leur capacité, au vu de leur expérience passée, à inclure des organisations « *représentatives de la voix des habitants* » dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre de projets. Ils doivent faire la démonstration d'une participation effective de ces organisations de quartier à l'élaboration du « *projet de transformation* » (*transformation plan*) dans le cadre de *Choice Neighborhoods*. Les porteurs de projet sont invités à « *décrire en détail la participation communautaire résultant d'un processus d'élaboration du projet conduit par la communauté (community-driven planning process)* ». Dans une autre section de l'appel à projets, intitulée

³³⁴ Trasviña, J. (2011), « Interview », *Shelterforce*, Spring.

³³⁵ White House (2011), *op. cit.*

³³⁶ HUD's Fiscal Year (FY) 2010 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Round 1 NOFA ; HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

« *pertinence de l'approche* », les porteurs de projet peuvent gagner d'autres points s'ils démontrent qu'ils ont impliqué et continueront d'impliquer les habitants et d'autres acteurs du quartier (entrepreneurs, associations) « *d'une manière durable, informée et substantielle* ».

Pour gagner ces points, le dossier de candidature doit apporter la preuve de l'impact de cette implication sur le projet de transformation du quartier :

« En expliquant le rôle clé que ces parties intéressées ont joué dans l'élaboration du plan de transformation, et comment vous vous assurez que les préoccupations des parties prenantes locales resteront en première ligne dans le processus de décision » ;

« En présentant une synthèse des recommandations et préoccupations exprimées par des habitants représentatifs et par la communauté du quartier dans le cadre des réunions ou par d'autres supports, et comment cette contribution des habitants et de la communauté a été prise en compte dans le projet de transformation proposé » ;

« En décrivant les démarches de capacitation, de formation et d'autres formes de soutiens qui ont été ou qui seront fournies aux habitants et à la communauté du quartier dans le but d'accroître une participation informée, substantielle et durable, dans le développement et la mise en œuvre du projet de transformation » ;

« En décrivant votre système de suivi et de mesure de la participation et de la satisfaction des habitants et d'autres parties prenantes locales, et comment une analyse de la participation et de la satisfaction vous a aidé ou vous aidera à apprécier et à adapter votre stratégie en faveur d'une participation continue des habitants et de la communauté. »

Le faible nombre de points relatifs à la participation des habitants dans la notation des projets (8 points sur 204) reflète les tensions internes au HUD, où tous les fonctionnaires fédéraux ne sont pas sur la même longueur d'onde. Comme le relate un membre de l'équipe en charge de *Choice Neighborhoods*, une partie de ses collègues au sein du HUD tend à considérer la participation comme un frein à l'efficacité. D'où le flou relatif des intentions fédérales qui laisserait d'importantes marges de manœuvre aux porteurs de projet :

« Notre exigence est celle d'une "participation significative des habitants et de la communauté du quartier". Mais le terme "significatif" est trop vague. Je trouve qu'on ne va pas assez loin et que l'on n'accorde pas suffisamment de points à cette composante dans la notation des projets. On en parle beaucoup en interne pour les futurs appels à projets. Mais tout le monde n'y est pas favorable ici. Certains pensent que ça risque de ralentir le processus et que les résidents ne savent pas forcément quelles sont les meilleures options, par exemple par rapport à l'école. Localement, la participation demande beaucoup d'énergie, et certains sites n'ont pas forcément le temps et le personnel à y consacrer. Certains se contentent de faire une réunion avec les habitants avant de soumettre leur candidature. D'autres ont des représentants du quartier dans le conseil d'administration, mais qui ne sont pas nécessairement formés. D'autres encore ont recruté des organisateurs de quartier. Donc les situations sont très variables. Et même si nos exigences sont faibles, ils peuvent faire beaucoup dans ce domaine. »

Les exigences fédérales s'inscrivent donc *a priori* dans une continuité assez grande avec HOPE VI, qui avait laissé une latitude importante aux responsables locaux des projets pour décider des modes d'implication des habitants. Si l'effectivité de la participation reste à confirmer dans *Choice Neighborhoods*, ce programme relève plus sûrement des démarches dites de « développement global des quartiers » (*comprehensive community development*). La nature des « projets de transformation » soumis aux HUD doit refléter cette appréhension globale de la revitalisation des quartiers. Le HUD demande ainsi aux acteurs locaux de structurer leur projet en trois volets « logements », « habitants » et « quartier ».

Au-delà du logement, qui était au cœur de la plupart des projet HOPE VI, l'accent mis sur la mobilité socio-économique des habitants (*upward mobility*) suppose la coordination étroite d'un grand nombre d'opérateurs spécialisés dans différents champs (éducation, emploi, santé...), « à partir des besoins de la population ciblée, et dans le but d'accroître l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des

services, et pour réduire la fragmentation dans le système de délivrance des services »³³⁷. De même, l'objectif d'amélioration multiforme des quartiers (écoles, commerces, sécurité, transports, culture, etc.) nécessite une approche transversale du développement qui élargit l'échelle d'intervention des projets par rapport à HOPE VI. Les attendus du programme *Choice Neighborhoods* opèrent ainsi une jonction constante entre logement, habitants et quartiers, ne dissociant pas le traitement des lieux de la promotion des gens, ni l'échelle du quartier et son environnement plus large.

Qu'il s'agisse des habitants ou des quartiers, l'évolution est sensible par rapport à HOPE VI, ne serait-ce qu'en termes financiers. HOPE VI ne permettait de dépenser que 15 % des fonds pour l'amélioration des quartiers (au-delà du logement) et des services aux habitants. Avec *Choice*, ce montant peut atteindre 30 % dont une moitié pour les quartiers (*critical community improvements*) et l'autre moitié pour les habitants (*supportive services*). Le cercle des partenaires à impliquer est également élargi. Comme le précise le cahier des charges des appel à projets fédéraux : « Afin de mettre en œuvre avec succès le projet de transformation, les porteurs de projet auront besoin de travailler avec des agences publiques et privées, des organisations (y compris philanthropiques), et des acteurs individuels, afin de réunir et d'attirer les ressources nécessaires à la viabilité financière à long terme du projet »³³⁸. Un acteur du HUD souligne en quoi, cette méthodologie va beaucoup plus loin que celle de HOPE VI :

« HOPE VI se concentrait sur le public housing, sans véritable approche globale. Aujourd'hui, on ne peut plus accéder à cet argent sans adopter une approche globale. Choice met l'accent sur la planification globale des quartiers, et vise à travailler sur les interactions entre les différents volets de la revitalisation, ce que ne faisait pas HOPE VI. Notre objectif est d'amener tout un ensemble d'acteurs autour de la table. »

Centrale dans *Choice Neighborhoods*, l'idée d'articuler les différents volets de la revitalisation d'un quartier et de créer un système coordonné de délivrance de services autour d'une organisation pivot a une parenté évidente avec l'approche urbaine intégrée mise en œuvre au travers de démarches connues sous le nom de *Comprehensive Community Initiatives* (CCIs), que l'on peut traduire par « Initiatives communautaires globales ». Ces démarches ont été initiées à partir des années 1950 et 1960³³⁹, avant de s'étioler au cours des années 1970 et 1980. C'était là un effet des règles de financement public qui ont privilégié de manière croissante des programmes sectoriels. Une partie des *Community Development Corporations* ont alors recentré leurs activités sur « les briques et le mortier » (*bricks and mortar*). En réaction à cette dérive, la notion de *comprehensiveness* (globalité) a connu un retour en force progressif, à partir de la fin des années 1980, autour d'expériences locales remarquées³⁴⁰, souvent impulsées ou soutenues par des intermédiaires financiers (LISC et Enterprise) et des fondations (Ford Foundation, Annie E. Casey, MacArthur, Pew Charitable Trusts...) ; quelques programmes fédéraux, comme les *Empowerment Zones*, ont également embrassé cette approche dite « holistique »³⁴¹.

³³⁷ HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

³³⁸ *Idem*.

³³⁹ Halpern, R. (1995), op. cit. ; Aspen Institute (1997), *Voices from the Field. Learning from the Early Work of Comprehensive Community Initiatives*.

³⁴⁰ Par exemple, Dudley Street Neighborhood Initiative à Boston ou Bethel New Life à Chicago. Le *Comprehensive Community Revitalization Program* engagé dans le South Bronx au début des années 1990 est un autre exemple de CCI très reconnu au plan national. L'universitaire du MIT, Xavier de S. Briggs, que l'on retrouvera dans le cercle étroit des experts des politiques urbaines associés à l'administration Obama, a été l'un des acteurs de cette expérience. Voir Briggs, X. de S. et al. (2006), « Planning for Community Building : CCRP in the South Bronx », *Planners' Casebook, American Institute of Certified Planners*, Winter.

³⁴¹ Voir notre recherche, Kirszbaum T. (2003), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*, Cedov, Fasild, Puca.

L'approche holistique repose sur deux hypothèses centrales : pour traiter les problèmes interconnectés des quartiers et des habitants, il faut coordonner des interventions de nature physico-urbaine et socio-économique ; la mise en synergie d'interventions sectorielles produit un impact supérieur à la somme de ces interventions. Pour produire cet impact, il s'agit de « construire la communauté » (*community building*) en organisant la collaboration et la mise en réseau d'une kyrielle d'organisations locales (publiques, privées, civiques...), tout en mettant l'accent sur la participation des habitants.

Avec le recul, il apparaît que les CCI ne sont pas parvenues à transformer significativement les quartiers et la situation socio-économique des habitants³⁴². Ces démarches ont néanmoins contribué au développement d'une infrastructure organisationnelle et civique dans les quartiers, même si elles n'ont pas forcément réussi à dépasser le cadre de relations partenariales structurées autour d'une fondation pour impliquer un réseau plus large de partenaires (et de ressources) issus des secteurs public, privé et non lucratif. Leur capacité à provoquer des changements « systémiques » dans la façon dont ces quartiers sont traités par les institutions, au-delà de l'échelle des quartiers, peut donc être questionnée.

Fort de ces enseignements, on assisterait au cours des années 2000 à l'émergence d'une « nouvelle génération » de programmes de revitalisation globale intégrant de nouveaux acteurs et de nouveaux principes, notamment : l'intensification des partenariats avec des entités privées et publiques, l'insistance sur la réussite des enfants en lien avec l'école, la lutte contre la pauvreté économique des adultes, et la mesure d'impacts³⁴³. Outre les expériences de *Harlem Children's Zone* et *Purpose Built Communities* déjà évoquées, la *Building Sustainable Communities Initiative* engagée en 2007 par la LISC dans une vingtaine de villes³⁴⁴ a retenu l'attention de l'administration Obama qui cite cette expérience comme une source d'inspiration majeure pour *Choice Neighborhoods*³⁴⁵. Au-delà du HUD, l'engouement des milieux professionnels pour ces expériences est réel depuis quelques années. En

³⁴² Kubisch, A. C. et al. (2010), *Voices from the Field III*, op. cit. ; Kubisch, A. C. et al. (2010), *Community Change Initiatives from 1990-2010 : Accomplishments and Implications for Future Work*, The Aspen Institute, Roundtable on Community Change ; The Bridgespan Group (2011), op. cit.

³⁴³ Belsky, E., Fauth, J. (2012), « Crossing Over to an Improved Era of Community Development », in Andrews, N. O. et al. (dir.), *Investing in What Works for America's Communities*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Low Income Investment Fund ; Kubisch, A. C. et al. (2010), *Voices from the Field III*, op. cit.

³⁴⁴ Les priorités de *Building Sustainable Communities* sont : accroître l'investissement immobilier, augmenter le revenu des familles, stimuler le développement économique, renforcer l'accès à une éducation de qualité, promouvoir des environnements et des modes de vie « sains ». Cette initiative s'inspire d'un programme de la LISC à Chicago, le *New Communities Program* (NCP), sur lequel nous reviendrons.

³⁴⁵ Voir HUD (2011), « Building Community Capacity Through Effective Planning », *Evidence Matters*, Winter. Les réseaux personnels ont ici leur importance. Proches conseillère de Barack Obama, Valerie Jarrett a fait partie du conseil d'administration de la LISC à Chicago. Jarrett est liée à une autre personnalité très influente, Julia Stasch, vice-présidente de la MacArthur Foundation, où a également travaillé Erika Poethig, devenue directrice adjointe de l'*Office of Policy Development and Research* du HUD sous l'administration Obama. Stasch est également proche de Bruce Katz que l'on retrouve dans le conseil d'orientation de l'*Institute for Comprehensive Community Development* créé en 2010 par la LISC, pour former et informer les praticiens locaux sur les enjeux et les méthodes « holistiques » permettant de traiter des « enjeux complexes et interconnectés » affectant les quartiers pauvres (<http://www.instituteccd.org/About-us.html>). Les concepts et méthodes d'action développés par cet institut sont quasi identiques à ceux que promeut l'administration Obama à travers la *Neighborhood Revitalization Initiative*. L'un des 16 quartiers du programme NCP de la LISC à Chicago, Quad Communities, est ainsi cité comme exemple de bonne pratique par le rapport de la Maison blanche sur la *Neighborhood Revitalisation Initiative*.

témoignent les conférences où sont présentées et discutées des « bonnes pratiques » qui drainent chaque fois des centaines de participants³⁴⁶.

À cause du manque de ressources investies dans les quartiers pauvres et de la logique bureaucratique des « silos », le gouvernement fédéral était perçu comme un obstacle plutôt qu'un soutien à ces initiatives³⁴⁷. Même si son ampleur reste limitée, *Choice Neighborhoods* se veut une réponse à ces défis en permettant de concentrer des ressources nouvelles et en œuvrant à la coordination inter-agences. Avec *Choice Neighborhoods* ou d'autres programmes fédéraux, l'administration Obama enrichit donc la palette des programmes locaux de revitalisation globale, dont l'initiative revenait presque exclusivement jusqu'alors à des fondations ou des « intermédiaires » comme la LISC.

Miser sur la capacité et le potentiel des sites locaux

Les acteurs traditionnels de la politique des quartiers sont rarement en capacité de mettre en synergie des partenariats complexes. Les *Public Housing Authorities* qui portaient les projets HOPE VI ne s'étaient guère illustrées par leur savoir-faire en matière d'animation de tels partenariats. De même, les organisations de type *Community Development Corporations* ont rarement la surface critique pour attirer autour de la table l'ensemble des partenaires capables d'apporter les ressources nécessaires à la conduite d'un projet de revitalisation globale.

Les CDCs sont engagées dans une transition délicate. Après avoir été fortement incitées à se positionner comme des opérateurs de logement abordable, grâce au mécanisme du *Low Income Housing Tax Credit*, elles subissent une pression croissante pour intégrer à leur action les dimensions de l'éducation, des transports, de la sécurité, de l'emploi ou de la formation, tout en préservant leurs méthodes originales de participation des habitants. Certaines le font depuis longtemps, comme Bether New Life à Chicago, mais pour beaucoup d'acteurs des CDCs ont construit leur compétence professionnelle autour logement, et il s'agit peut d'opérer une véritable révolution culturelle.

Pour un programme tel que *Choice Neighborhoods*, le HUD privilégie des opérateurs du logement (privés ou *non-profit*) ayant une expérience avérée dans le champ de la revitalisation globale des quartiers et capables d'entraîner les gouvernements locaux et d'autres institutions locales de premier plan pour produire ce que les Américains appellent une « transformation systémique » (*systemic change*). Un acteur du HUD nous explique la stratégie suivie par son ministère pour *Choice Neighborhoods* :

« Dans la plupart des cas, les CDCs n'ont pas de capacité opérationnelle élevée. On ne peut pas se contenter de projets ici ou là sur le logement et que rien n'évolue de façon globale. On a beaucoup parlé de processus participatifs, mais ce qui manque ce sont les résultats, les succès. Aujourd'hui on veut développer les compétences et les capacités. Et si une organisation peut le faire à Boston, il faut l'amener à Chicago pour qu'elle le fasse là-bas. C'est un changement de pensée par rapport aux années 1990 où l'on était dans l'idée de cultiver les organisations propres à chaque quartier. Une partie de l'enjeu, c'est le changement systémique. Or, la plupart des CDCs ne savent pas le susciter. On doit avoir quelqu'un qui rende les gouvernements locaux comptables de ce qui se passe et il faut des institutions fortes derrière. Donc on investit dans des endroits où les gouvernements locaux vont eux-mêmes investir de façon intelligente dans les quartiers. »

Suivant cette logique, ce programme pilote et encore expérimental qu'est *Choice Neighborhoods* ne saurait avoir pour but de construire de but en blanc ou de simplement renforcer les institutions existantes, mais de prendre appui sur les organisations considérées comme d'ores et déjà « capables » au vu de leur références. Les candidats peuvent ainsi obtenir des points

³⁴⁶ The Bridgespan Group (2011), *op. cit.*

³⁴⁷ Belsky, E., Fauth, J. (2010), *op. cit.*

supplémentaires dans la notation de leur projet s'ils peuvent citer l'exemple de deux projets « *de transformation globale de quartier* » conduits antérieurement, et faire état de résultats positifs et mesurables sous l'angle du logement, des habitants et des quartiers. Ils gagnent aussi des points en démontrant leur capacité à gérer et coordonner une multiplicité de contrats, de partenariats et ressources financières provenant d'entités publiques et privées³⁴⁸.

Les projets peuvent être proposés par des entités diverses : outre les agences locales du *public housing*, sont désormais éligibles les gouvernements locaux et des entités *non-profit* ou *for-profit* (qui dans ce dernier cas doivent s'associer avec une entité publique). Le cahier des charges pour *Choice Neighborhoods* a laissé aux candidats la faculté de se constituer en binôme entre un porteur de projet principal (*lead grantee*) et un porteur de projet associé (*co-grantee*). C'est le cas de Boston (municipalité et organisation communautaire), Chicago (promoteur *non-profit* et municipalité), la Nouvelle Orléans (agence du logement et municipalité) et San Francisco (promoteur *for-profit* et agence du logement).

Le corollaire de l'insistance du HUD sur la « capacité » des porteurs de projet et l'existence d'atouts dans les quartiers ciblés. Le cahier des charges définit certes une liste de « besoins » comme condition d'éligibilité aux financements fédéraux. Mais le quartier doit avoir « *un potentiel de viabilité à long terme* », comme l'explique le même responsable fédéral :

« Choice Neighborhoods est fait pour des quartiers qui sont au point de bascule, que l'on va aider à tourner dans la bonne direction. On est très tactiques dans nos choix. La plupart des quartiers ont des besoins, mais ils n'ont pas l'infrastructure organisationnelle et les acteurs en capacité de faire. Donc on choisit des sites où il y a trois choses : des besoins, un ensemble d'acteurs qui peuvent faire, et un processus participatif pour que chacun se mette d'accord et soit responsable envers les autres. Choice Neighborhoods ne peut marcher que si ces trois conditions sont réunies. »

Compte tenu du nombre très élevé de quartiers en situation de besoin et du montant relativement modeste de la dotation fédérale, le HUD a clairement misé sur des porteurs de projet les mieux armés pour remporter des « succès ». Les neuf projets sélectionnés à l'issue des deux premiers appels à projets ont ainsi été proposés par des organisations bénéficiant d'une réputation largement établie à l'échelle nationale pour leur savoir-faire en matière de redéveloppement global des quartiers – une réputation acquise dans des projets HOPE VI pour le promoteur *non-profit* Community Builders, le promoteur privé McCormack-Baron-Salazar ou les agences du logement de Seattle et de San Francisco.

Très sélectif, le programme *Choice Neighborhoods* ne vise pas à titre principal un objectif de justice spatiale, même si le HUD s'attache à ce que les habitants du petit nombre de quartiers sélectionnés soient traités avec équité. Comme le précise le même interlocuteur fédéral, « *l'approche traditionnelle du gouvernement, c'est de donner un peu d'argent partout, mais on ne peut pas gagner dans tous les quartiers en les aidant à égalité* ». Un autre reconnaît que « *notre stratégie ne vise pas à être équitable, car on veut prouver que ce programme marche, si beaucoup de points des appels à projets sont dévolus aux besoins à côtés de la capacité* »³⁴⁹. Le document de présentation de la *Neighborhood Revitalization Initiative* mêle en fait un discours sur la justice sociale avec un discours économique d'inspiration néo-libérale :

« Les quartiers au cœur de cette initiative sont des sources primordiales et sous-utilisées de capital humain et leur amélioration est essentielle à la croissance des économies régionales et à l'expansion de la classe moyenne. (...) L'échec dans la réponse aux situations de détresse économique à l'échelle du quartier ne fait pas que réduire l'accumulation de capital humain et le

³⁴⁸ HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

³⁴⁹ 49 points pour la « capacité » et 25 points pour les « besoins » dans l'appel à projets 2012.

potentiel économique régional et national, cela perpétue les désavantages des familles à bas revenus et exacerbe les inégalités au sein de notre société. »

La perspective de justice socio-spatiale n'étant pas oubliée dans le discours fédéral, se pose la question de l'équité vis-à-vis des territoires disposant de potentiels et de capacités moins élevés. Les organisations œuvrant dans ces territoires continuent de recevoir des financements fédéraux de droit commun comme les *Community Development Block Grants*. Mais le gouvernement fédéral souhaite aussi les préparer à accéder à des sources de financements plus importants. Aux côtés d'autres programmes initiés par l'administration Obama, *Choice Neighborhoods* comporte ainsi un volet *capacity building* permettant d'allouer des *planning grants* jusqu'à 300 000 dollars³⁵⁰ (plus l'effet levier sur d'autres ressources) à des entités locales qui ne sont pas encore en mesure d'entrer dans la compétition pour la dotation fédérale de mise en œuvre (*implementation grant*), dont le montant peut atteindre 30 millions de dollars (sans compter là aussi l'effet levier nettement plus important sur d'autres sources de financement nationales et locales). Ces *planning grants* peuvent être utilisés en particulier pour : développer une analyse des besoins concernant les logements, les habitants et les quartiers ; engager une démarche d'élaboration d'un projet « global et intégré » ; conduire des études techniques (sur le marché local du logement, le foncier...) ; et mobiliser différentes institutions locales (publiques, privées, philanthropiques...) pour qu'elles contribuent à l'élaboration du projet et s'engagent à investir des ressources assurant sa viabilité à long terme.

Le secrétaire du HUD a insisté sur le fait que « *les habitants ne devraient jamais être pénalisés simplement parce qu'ils habitent dans des quartiers qui ne sont pas encore capables de fabriquer et de mettre en œuvre un projet fort de transformation* »³⁵¹. Les *planning grants* ont été aussi un moyen de satisfaire les membres du Congrès qui se plaignent du manque de compétences dans leur circonscription pour répondre aux appels à projets du HUD. Les 47 sites ayant reçu un *planning grant* n'ont toutefois aucune assurance d'accéder ultérieurement à une subvention de mise en œuvre, pour laquelle ils ne reçoivent pas de points supplémentaires dans le cadre de l'appel à projets fédéral. Un interlocuteur du HUD précise : « *Ceux qui obtiennent un planning grant peuvent ensuite se retourner vers un multitude de sources de financement, locales ou nationales. Ils seront beaucoup mieux armés pour répondre à des appels à projets. Ils pourront faire la même chose que Choice, mais sans avoir le label Choice, et même si ce sera sans doute plus long* ». Le même interlocuteur reconnaît que la dotation de mise en œuvre est « *le véritable cœur du programme* ».

Pour éviter aux candidats visant cette dotation de consacrer trop de temps et de ressources à la préparation de leur dossier, le HUD a organisé deux *rounds* de sélection dans le cadre de son premier appel à projets³⁵². Sur les 42 dossiers reçus en 2011, 6 finalistes ont été sélectionnés et 5 ont définitivement retenus en août 2011 (Boston, Chicago, la Nouvelle Orléans, San Francisco et Seattle). Finaliste éliminé en 2011, Tampa a vu son projet retenu en décembre 2012, aux côtés de Cincinnati, San Antonio et à nouveau Seattle.

Évaluer les effets sociaux de la rénovation urbaine

Avec *Choice Neighborhoods*, l'administration fédérale fait donc le pari réfléchi de soutenir des projets susceptibles d'obtenir des « succès ». Les incertitudes politiques entrent naturellement en compte dans cette stratégie, comme l'indique la représentante d'une association nationale d'acteurs de l'habitat faisant du *lobbying* au Congrès : « *Si le programme est un échec, les Républicains feront de la*

³⁵⁰ Un montant porté à 500 000 dollars dans le projet de budget du HUD présenté en 2013.

³⁵¹ US House of Representatives (2010), *op. cit.*

³⁵² L'appel à projets 2012 ne comporte plus qu'un seul *round* divisé en trois étapes : 1) l'analyse de l'éligibilité des projets au regard des critères de capacité et de besoins ; 2) l'analyse de l'éligibilité au regard des critères de l'« ambition » (*vision*) et de la pertinence (*soundness*) du projet ; 3) une visite sur site avec les finalistes.

publicité négative pour qu'il cesse d'être financé. Donc le HUD choisit plutôt des porteurs de projet qui feront probablement un bon travail ».

L'insistance du HUD sur la nécessité d'évaluer exhaustivement *Choice Neighborhoods* apparaît d'autant plus nécessaire – politiquement – que les lacunes de HOPE VI étaient criantes en la matière ; en particulier, le manque de visibilité sur qu'il était advenu des habitants originels avait donné libre cours aux critiques les plus virulentes. L'évaluation de *Choice* est plus aisée que celle de HOPE VI car le nombre de sites concernés est très inférieur. Mais qu'est-ce que le HUD cherche à évaluer lorsqu'il parle de faire la démonstration du « succès » de *Choice Neighborhoods* ? Dans une interview au *Journal of the Institute for Comprehensive Community Development*, le sociologue Xavier de Souza Briggs évoque un infléchissement des critères du succès des territoires vers les habitants :

« J'ai travaillé étroitement avec le secrétaire du HUD et son équipe (...) sur le programme Choice Neighborhoods, et il est vital que ce programme survive aux coupes budgétaires. Ce que HOPE VI devrait nous enseigner, c'est qu'il est plus difficile de changer des vies en détresse que des bâtiments en détresse et que ce type de programme ne réussira pas tant qu'il ne sera pas ciblé sur ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier. »³⁵³

La démarche d'évaluation de *Choice Neighborhoods* rend compte de la nature duale du programme : améliorer la situation des quartiers et des habitants. Le HUD n'a privilégié aucune des deux dimensions dans le cahier des charges de l'évaluation. Mais à entendre les responsables de *Choice Neighborhoods*, la place accordée aux habitants semble devenue plus essentielle encore que l'observation des territoires :

« Les porteurs de projet ne sont pas seulement comptables de ce qui se passe sur la dimension physique de la revitalisation. Si la situation des gens ne s'améliore pas, cela voudra dire qu'ils auront échoué. »

« Pour moi, le critère premier, c'est comment s'en sortent les habitants. À la limite peu importe l'évolution du quartier. Plus exactement, le quartier importe dans la mesure où il a un impact sur la situation des personnes pauvres. C'est ma position personnelle, mais c'est aussi une position institutionnelle, même si on ne le dira pas aussi directement. »

Toutefois, l'ensemble du HUD ne partage pas cette vision, comme le souligne un chercheur :

« Au sein du Policy Development and Research du HUD, il est admis qu'il faut trouver un équilibre entre l'observation des territoires et les parcours des gens, et qu'on ne peut se concentrer sur l'une de ces dimensions en oubliant l'autre. Mais cette vision n'est pas encore bien comprise par le reste du HUD qui reste polarisé sur les territoires. »

L'Urban Institute, à qui a été confiée l'évaluation de la première phase du programme, l'analyse comme « *un programme tout à la fois place-based et person-based* »³⁵⁴. Mais l'Urban Institute insiste à plusieurs reprises, dans sa proposition d'évaluation, sur les améliorations à apporter par rapport à HOPE VI. Les évaluateurs prévoient ainsi de consacrer une bonne partie de leur travail d'investigation au suivi des résidents (*tracking*) et au recueil de leurs perceptions du nouveau quartier ou, s'ils ont déménagé, sur leur intention d'y revenir, ou encore sur leur niveau de satisfaction vis-à-vis des services sociaux et de relogement. Ce travail sera d'autant plus coûteux que le suivi des habitants

³⁵³ Briggs, X. de S. (2011), « What Comes Next : Opportunity and Risk for Comprehensive Community Development. A candid Q&A on the State of Comprehensive Community Development and the Best Strategies to Move Forward », *Journal of the Institute for Comprehensive Community Development*, vol. 2, n°2, December.

³⁵⁴ The Urban Institute (2012), *Choice Neighborhoods Demonstration Studies. Task Order #1. Research Design, Data Collection and Analysis Plan*, March. En sus de l'évaluation confiée à l'Urban Institute, le HUD a passé plusieurs contrats de recherche avec des universités ; les sites sélectionnés sont également tenus de conduire leur propre démarche évaluative.

dans différentes facettes de leur existence nécessite de construire des données *ad hoc* alors que ces données existent pour la plupart s'agissant des territoires.

Le HUD insiste pour que l'évaluation de *Choice Neighborhoods* soit centrée sur les résultats (*outcomes*), soit les changements de la situation de départ induits par le programme, plutôt que sur ses réalisations (*outputs*) reflétant les activités liées au programme. Avec des exigences très fortes du HUD vis-à-vis des acteurs locaux en termes de *reporting*, la mesure des *outputs* n'est pas négligée. Mais les responsables fédéraux distinguent clairement l'évaluation des résultats de celle des réalisations :

« On a des exigences en termes d'outputs au titre de la mesure des performances : savoir combien on démolit, combien on reconstruit, etc. Mais ce n'est pas la même chose que l'évaluation qui se focalise uniquement sur les outcomes. »

Comme pour d'autres *Comprehensive Community Initiatives* (voir *supra*), l'évaluation d'un programme intégré tel que *Choice Neighborhoods* mobilise une « théorie du changement »³⁵⁵, c'est-à-dire sur un modèle logique retraçant la chaîne d'intentions reliant objectifs, activités liées au programme et *outputs* (résultats directs des activités du programme), *outcomes* (réalisations des objectifs initiaux) et indicateurs (outils de mesure des *outcomes*).

Pour définir le modèle logique de *Choice Neighborhoods*, l'Urban Institute a pu s'appuyer sur un document intitulé *Monitoring Success in Choice Neighborhoods*, préparé par What Works Collaborative, un réseau de centres de recherche et *think tanks* voulant contribuer à la construction de politiques *evidence-based* urbaines et du logement³⁵⁶. Repris dans la proposition d'évaluation de l'Urban Institute, ce modèle est reproduit page suivante. Une « théorie du changement » propre à chaque site évalué devra également être mis à jour par l'Urban Institute sur ses trois terrains d'investigation (Boston, Chicago et la Nouvelle Orléans) – l'évaluation du site San Francisco, financée par Enterprise Foundation, a été confiée à un autre centre de recherche. Cette première phase de l'évaluation de *Choice Neighborhoods* doit se dérouler sur trois ans.

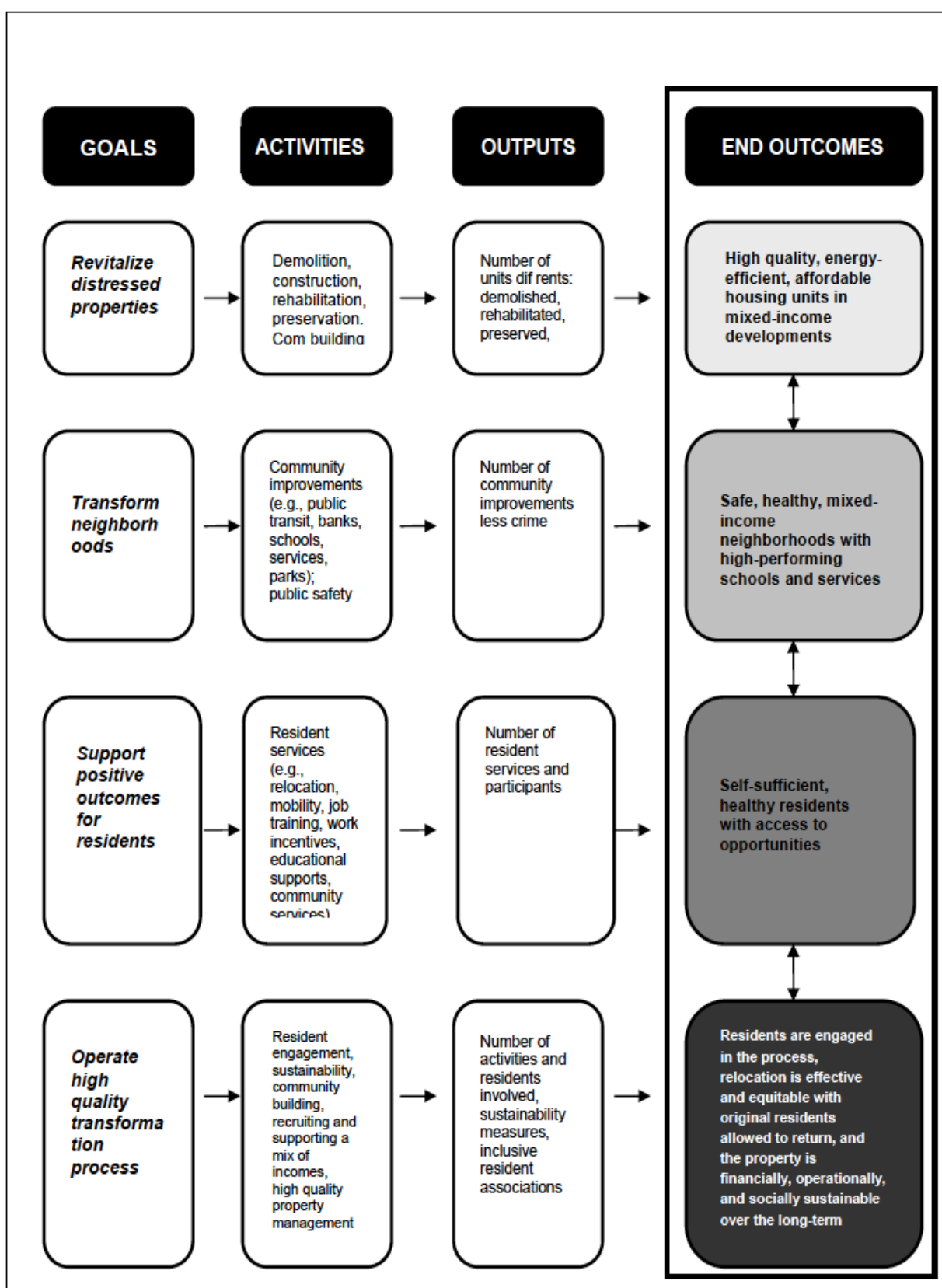
Organisée autour de quatre objectifs du programme identifiés dans le tableau de la page suivante (logements, quartiers, habitants, processus), les évaluateurs de la première phase doivent collecter les données de départ (*baseline data*) qui serviront à l'évaluation, à terme, des impacts du programme. Même renvoyée à une échéance plus lointaine, la mesure d'impacts soulève d'après difficultés méthodologiques dont le HUD et les évaluateurs sont bien conscients. En témoigne le cahier des charges fédéral de l'évaluation évoquant les caractéristiques inobservées des familles et des quartiers susceptibles de créer des biais que l'on imputerait à tort à la politique menée.

S'agissant des impacts sur les individus, il est peu probable qu'une expérimentation sociale avec assignation aléatoire puisse être mise en œuvre sur le modèle de *Moving to Opportunity*. Quant à l'observation des territoires, l'Urban Institute envisage une comparaison des écarts avec le reste de la ville, mais au risque de ne pas contrôler l'ensemble des variables explicatives des changements observés. L'Urban Institute prévoit d'accorder une attention particulière à l'impact de la mobilité résidentielle sur les dynamiques territoriales, dont les défis méthodologiques font l'objet de nombreuses réflexions depuis quelques années.

³⁵⁵ La notion de théorie du changement est centrale depuis une quinzaine d'années dans la réflexion sur l'évaluation des politiques urbaines globales. Voir Fulbright-Anderson, K. et al. (1998), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Theory, Measurement, and Analysis*, vol. 2, The Aspen Institute.

³⁵⁶ What Works Collaborative réunit le Metropolitan Policy Program (Brookings Institution), le Joint Center for Housing Studies (Harvard University), le Furman Center for Real Estate and Urban Policy (New York University), et le Center for Metropolitan Housing and Communities (Urban Institute). Voir Smith, R. et al. (2010), *Monitoring Success in Choice Neighborhoods : A Proposed Approach to Performance Management*, The Urban Institute.

Modèle logique de Choice Neighborhoods



Source : Smith, R. et al. (2010), *Monitoring Success in Choice Neighborhoods*, op. cit.

2.3. Un compromis entre coalitions d'intérêt

Choice Neighborhoods n'est pas seulement une « idée » sortie du cercle des concepteurs de la politique urbaine de Barack Obama. Avant la prise de fonction du nouveau président, son équipe de transition avait échangé avec différents groupes d'intérêt dans le domaine du logement. Puis, après l'annonce du programme *Choice Neighborhoods*, le HUD a engagé une concertation avec différentes parties prenantes – Congrès, professionnels, avocats des ménages à faibles ressources – afin de recueillir leurs commentaires, mais aussi de susciter leur adhésion, voire leur enthousiasme. Comme l'indique un responsable du HUD, « même si *Choice Neighborhoods* n'a pas été autorisé par le Congrès, l'influence de ces groupes a été l'une des raisons déterminantes pour lesquelles il a été financé ».

En juillet 2009, l'agence fédérale a organisé des *focus groups*, l'un avec des résidents du *public housing*, des associations de défense du logement abordable et des professionnels du logement du logement, l'autre avec représentants de l'industrie du logement (privé et sans but lucratif). Il était demandé à chaque groupe d'identifier les échecs et succès de HOPE VI et les leçons qui pouvaient en être tirées pour la préparation d'un projet de loi visant à faire autoriser *Choice Neighborhoods*. En novembre 2009, le HUD a dévoilé ce projet devant un panel de 150 acteurs à qui il a été demandé de soumettre des contributions écrites. Des organisations de rayonnement national ont saisi cette opportunité pour faire valoir leurs points de vue. En mars 2011, 250 personnes ont à nouveau participé à un forum co-organisé par le HUD et le Council of Large Public Housing Authorities. Intitulée *Neighborhoods of Choice and Opportunity: Lessons from the HOPE VI Experience and Research*, cette rencontre était conçue comme un échange entre chercheurs et praticiens sur HOPE VI et *Choice Neighborhoods* ; le même mois une rencontre a été organisée avec des organisations philanthropiques. Par la suite, l'administration fédérale s'est surtout attachée à développer des liens réguliers avec les porteurs de projet, en multipliant les *conference calls* et *webinars* pour informer les acteurs locaux et recueillir leurs suggestions.

Cette phase de concertation prolongée permet d'identifier plusieurs coalitions d'intérêt ayant cherché à peser sur son contenu et/ou son adoption par le Congrès. Désireux de mettre fin aux controverses ayant entouré le programme HOPE VI, la nouvelle administration fédérale a semblé vouloir satisfaire l'ensemble des parties prenantes (*stakeholders*) en prenant répondant à une partie au moins des préoccupations de chacune.

Les parlementaires au Congrès

Le Congrès a été le lieu d'importantes tractations et actions de *lobbying*. Si les éléments fondamentaux de *Choice Neighborhoods* ont été posés par le HUD, ses efforts pour lui donner une traduction législative ont été l'occasion de nombreuses discussions avec quelques acteurs clés du Congrès.

Pour la grande majorité des parlementaires, le logement social n'est pas un sujet essentiel, c'est un euphémisme. À la Chambre des Représentants, ce thème est de la compétence du House Committee on Financial Services qui traite de bien d'autres sujets. En son sein, Maxine Waters et Barney Frank, les mêmes qui avaient sévèrement critiqué HOPE VI (voir *supra*), ont cherché à peser sur les orientations du nouveau programme fédéral (au Sénat la sénatrice du Maryland, Barbara Mikulski, très engagée dans HOPE VI, a passé la main au sénateur du New Jersey, Robert Menendez). Face à l'administration Obama, M. Waters et B. Frank ont continué de plaider pour un moratoire sur toutes les démolitions de logements sociaux. Ce à quoi Shaun Donovan a répondu que son ministère allait examiner avec la plus grande vigilance toute demande en ce sens³⁵⁷.

³⁵⁷ Courrier de S. Donovan à B. Frank et M. Water daté du 7 août 2009.

Les deux parlementaires n'avaient pas dissimulé une certaine méfiance envers les premières propositions du HUD sur *Choice Neighborhoods* qui, à leurs yeux, ne rompaient pas assez radicalement avec HOPE VI³⁵⁸. Waters déclarait en août 2010 que « *Choice Neighborhoods prend appui sur et améliore le programme HOPE VI lequel, franchement, n'a pas donné beaucoup d'espoir (hope) aux habitants du public housing* ». Waters était particulièrement engagée sur la question des déménagements contraints et de la préservation des logements abordables que HOPE VI permettait de transformer en *vouchers*. Comme le souligne une attachée parlement, « *la plupart des membres du Congrès, si tant est qu'ils entendent parler de ces quartiers, reçoivent les directeurs des Housing Authorities ou les représentants du HUD, mais pas les gens qui y vivent. Maxine Waters, elle, reçoit les appels de locataires en risque d'expulsion ; ils viennent nous voir dans nos bureaux* ».

Forte de cette légitimité, la Représentante a cherché à renforcer les garanties sur le « droit au retour » et le « un pour un » – des principes qu'elle avait déjà proposés d'adopter en 2007 pour réformer HOPE VI. Le HUD avait bien prévu ces deux mesures emblématiques pour *Choice Neighborhoods*, mais l'optique de Waters quelque peu différente. Comme l'explique la même interlocutrice, « *elle voulait que le HUD donne la priorité à des projets qui prévoient de reconstruire l'ensemble des logements dans le quartier d'origine pour y faire revenir autant de ménages originels que possible. Elle redoutait que le programme serve à gentrifier des quartiers où des investissements seraient venus de toutes façons, au lieu d'aider les quartiers qui en ont le plus besoin* ».

C'est à l'initiative de cette parlementaire que le Subcommittee on Housing and Community Opportunity de la Chambre des représentants a organisé, en juillet 2009, une série d'auditions sur l'avenir du logement social, puis une nouvelle série d'auditions en mars 2010 pour débattre d'un texte de loi visant à autoriser *Choice Neighborhoods*. De nombreuses voix, et pas forcément les plus enthousiastes, se sont faites entendre, tant du côté d'universitaires que d'avocats du logement abordable ou d'acteurs du logement social³⁵⁹. Waters voulait faire passer son propre texte, ce qui permettrait de conférer un plus grand pouvoir au Congrès pour contrôler les régulations établies par le HUD.

Sous le titre *Public Housing Reinvestment and Tenant Protection Act of 2010*, la proposition de loi a été adoptée par le *House Financial Services Committee* en juillet 2010, mais non par la Chambre dans son ensemble. Intégré dans un ensemble de mesures dont l'objectif essentiel était de préserver le logement social et de protéger les locataires, le texte élaboré par les services de Waters proposait de financer le programme à hauteur de 575 millions de dollars par an pendant cinq ans. Particulièrement ambitieux, il s'écarterait sensiblement de la version proposée par le HUD sur tout une série de points³⁶⁰ : restrictions concernant les porteurs de projets éligibles pour que le *public housing* continue d'être privilégié ; restrictions concernant l'utilisation des financements pour des activités optionnelles non liées au logement, lesquelles devraient être financées sur les crédits d'autres ministères ; augmentation de la part des financements allouables aux services sociaux destinés aux locataires (25 % contre 15 % dans la proposition du HUD) ; intégration des critères de sélection des projets dans la loi pour un meilleur contrôle du Congrès ; renforcement des exigences sur la participation des habitants ; suppression de la référence à la « viabilité à long terme » des quartiers éligibles pour ne pas écarter ceux qui ont moins de ressources ; contraintes accrues sur la localisation de l'offre reconstituée (au moins un tiers devrait être relocalisé sur site ou à proximité immédiate alors que le projet de HUD prévoyait seulement une limite de 25 *miles* autour du site d'origine)...

³⁵⁸ US House of Representatives (2010), *op. cit.*

³⁵⁹ US House of Representatives, *Academic Perspectives on the Future of Public Housing : Hearing before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity of the Committee on Financial Services, July 29 2009, Serial n°111-69* ; US House of Representatives (2010), *op. cit.*

³⁶⁰ Driscoll, A. (2010), « Congressional Proposal Alters HUD's Choice Neighborhoods Initiative », *Housing Law Bulletin*, vol. 40, October.

M. Waters était également sensible aux préoccupations des acteurs du *public housing* qui redoutaient que la dotation pour *Choice* leur échappe au profit d'autres acteurs privés et *non-profit*. La proposition initiale du HUD ne comportait aucune répartition *a priori* des crédits. Waters a donc plaidé et obtenu satisfaction pour que les deux tiers de cette enveloppe soit réservée aux *Public Housing Authorities*. Elle n'a pas été suivie en revanche concernant la transformation de logements sociaux en *vouchers* dans les marchés détendus : elle proposait de limiter à 20 % la proportion de logements sociaux transformables alors que le projet HUD permettait d'aller jusqu'à 50%.

D'autres parlementaires étaient favorables à cette approche flexible du « un pour un », de même qu'à un rôle plus important des bailleurs privés sous contrat avec le HUD. C'était le cas du sénateur Menendez, dont l'État du New Jersey comporte un stock important de logements sociaux non publics. Après que les Républicains ont repris le contrôle de la Chambre à l'automne 2010, Maxine Waters s'est mise en retrait et l'essentiel de la discussion s'est déroulée au Sénat. À nouveau, l'équipe de Menendez a rencontré différentes parties intéressées et organisé des auditions avec des experts et professionnels, certes moins critiques que ceux conviés par Waters et Frank à la Chambre des Représentants. Le sénateur du New Jersey a introduit sa propre proposition de loi, entièrement consacrée cette fois à *Choice Neighborhoods*, sous le titre *Choice Neighborhoods Initiative Act of 2011*. Son contenu était cette fois très proche de la version du HUD, sauf sur le point essentiel de la proportion de crédits à réserver aux *Public Housing Authorities*. Pas plus que celle de Waters, la proposition de Menendez n'a été adoptée par le Sénat, laissant le HUD relativement libre de définir ses propres réglementations.

Le lobby des agences du logement social

Les agences locales du logement (*Public Housing Authorities*) n'ont pas bonne réputation. Leur histoire a été émaillée de nombreux scandales de corruption. Elles comptent pourtant parmi les groupes bien structurés pour faire valoir leurs intérêts sectoriels auprès des parlementaires démocrates qui les écoutent au Congrès. *Choice Neighborhoods* permettant à d'autres entités (municipalités, bailleurs privés et non privés) de répondre à l'appel à projets fédéral, la préoccupation majeure de ces agences a été de limiter la concurrence de ces nouveaux acteurs à la faveur du passage de HOPE VI à *Choice Neighborhoods*.

Leur défiance vis-à-vis de ce nouveau programme a été accentué par son caractère global. Le *lobby* du *public housing* l'a approuvé dans son principe tout en critiquant ses modalités car cela impliquait que les fonds fédéraux soient répartis entre de multiples activités, bien au-delà du seul logement. Dans ce secteur chroniquement sous-financé, avec des besoins de modernisation du *public housing* estimés à 25 milliards de dollars³⁶¹, « *les Public Housing Authorities ont une objection contre chaque dollar qui n'est pas dépensé pour elles* », selon l'expression d'un chercheur.

Ces agences avaient tendance à considérer que HOPE VI était « leur » programme, qu'elles soutenaient de façon inconditionnelle. Après l'introduction par le HUD de son projet de loi sur *Choice Neighborhoods*, le Council of Large Public Housing Authorities (CLPHA), qui rassemble 70 des plus importantes *Public Housing Authorities* du pays, a adressé en avril 2010 un courrier à Barney Frank, l'influent président du Committee on Financial Services à la Chambre des Représentants. On y retrouve toute la rhétorique sur le « succès » de HOPE VI, même si la CLPHA mettait en avant les résultats pour les quartiers et leur environnement (réduction de la pauvreté et de la criminalité, impact positif au plan économique et fiscal...) et pas du tout pour les habitants originels.

³⁶¹ Finkel, M. et al. (2010), *Capital Needs in the Public Housing Program*, Abt Associates, Report for the U.S. Department of Housing and Urban Development.

Regroupant la grande majorité des 3 500 *Public Housing Authorities* du pays (mais également d'autres acteurs du logement), NAHRO (National Association of Housing and Redevelopment Officials) est une autre influente organisation nationale. Elle a été à la pointe du combat pour conserver la main sur *Choice Neighborhoods*, allant jusqu'à recommander aux parlementaires de ne pas autoriser le programme du HUD si ses préoccupations n'étaient pas prises en compte³⁶². Critiquant les critères de sélection des projets établis par le HUD, NAHRO a multiplié les interventions auprès du ministère et des parlementaires pour attirer l'attention sur les « spécificités » du logement social dont les besoins seraient plus grands que tout autre catégorie de logement.

Le contenu des propositions de loi de Waters et Menendez montre que ces préoccupations ont été entendues au Congrès. Alors que ce n'était pas l'idée première de Shaun Donovan, il n'a pu faire autrement que leur garantir l'accès aux deux tiers de la dotation fédérale pour *Choice Neighborhoods* – une condition sans laquelle le Congrès n'aurait peut-être pas financé son programme. Mais NAHRO a échoué sur l'essentiel : la pérennisation du programme HOPE VI qui, selon cette association, « *n'a pas fini son travail* »³⁶³.

Le lobby des promoteurs privés et *non-profit*

L'autre grande coalition d'intérêt est celle des opérateurs non-publics du logement. S'il s'agit parfois de sociétés privées, ces acteurs ont le plus souvent un statut *non-profit* et opèrent à une échelle plus large (régionale ou nationale) que les *Community Development Corporations* – lesquelles sont aussi des *non-profit* mais dont l'échelle d'intervention se limite le plus souvent un ou plusieurs quartiers au sein d'une même ville³⁶⁴. L'industrie *non-profit* du logement constitue le groupe le plus en phase avec l'initiative du HUD, soutenue sans la moindre réserve car elle cadre avec leur mots d'ordre (approche holistique de la revitalisation, mixité sociale...) ³⁶⁵ et lui permet d'accéder à de nouvelles ressources financières, même modestes, dans un contexte où les aides publiques se font rares. Pour mieux inciter le Congrès à autoriser et financer substantiellement *Choice Neighborhoods*, ces acteurs se sont officiellement constitués en *Coalition for Choice Neighborhoods*, au printemps 2010, au moment où le HUD essayait de faire passer une loi autorisant le programme.

Le HUD n'a pas hésité à « utiliser » les services de la Coalition en lui demandant d'intensifier ses interventions pour défendre le programme auprès du Congrès, où l'agence fédérale n'est pas autorisée à pratiquer de *lobbying*. Stewards of Affordable Housing for the Future (SAHF), qui coordonne la Coalition à Washington, a mis à disposition une personne chargée de préparer des rendez-vous avec des parlementaires ou leurs *staff*, en ciblant les plus influents au sein des commissions parlementaires. SAHF a aussi recours aux méthodes classiques de *lobbying* à l'américaine : demander à des habitants de passer des appels téléphoniques aux parlementaires ou envoyer des fiches à ces mêmes parlementaires énumérant les villes et quartiers qui pourraient bénéficier du programme s'il était davantage financé.

³⁶² Statement of Saul N. Ramirez, Chief Executive Officer of NAHRO, before the Committee on Financial Services, House of Representatives, March 17, 2010. L'association des directeurs de Public Housing Authorities, PHADA, a exprimé des critiques convergentes.

³⁶³ *Idem*.

³⁶⁴ Bratt, R. G. (2008), « Nonprofit and For-Profit Developers of Subsidized Rental Housing : Comparative Attributes and Collaborative Opportunities, *Housing Policy Debate*, vol. 19, n°2.

³⁶⁵ Voir par exemple la contribution de Entreprise Community Partners, un important intermédiaire financier *non-profit* dans le domaine du logement social, lors d'une audition organisée par la Chambre des Représentants en mars 2010 : *Testimony of Kristin Siglin, Vice-President and Senior Policy Advisor, Entreprise Community Partners, Committee on Financial Services, House of Representatives, March 17, 2010*.

La *Coalition for Choice Neighborhoods* rassemble une trentaine de membres aux statuts divers. Si les promoteurs *non-profit* y sont très largement représentés, on y trouve des intermédiaires financiers (Local Initiatives Support Corporation, Entreprise Community Partners, National Housing Trust), des promoteurs *for-profit* (comme McCormack-Baron-Salazar ou The Integral Group), l'American Planning Association, la ville de San Francisco, ou encore quelques *Public Housing Authorities* (celles d'Atlanta et Wilmington, ainsi que le Council of Large Public Housing Authorities).

Les animateurs de la Coalition sont lucides sur l'existence d'intérêts contradictoires, en particulier entre les acteurs non-publics et publics du logement. Les acteurs non-publics du logement social s'estiment aussi légitimes que les *Public Housing Authorities* pour recevoir des financements fédéraux car ils représentent la majorité du stock de logements aidés. Ils se disent sceptiques (en entretien) sur la viabilité financière du *public housing* en l'absence de meilleurs soutiens politiques. Ils mettent aussi en avant leur capacité à faire et leur flexibilité, pour mieux souligner leur avantage comparatif par rapport au *public housing*, à l'instar du représentant de Housing Partnership Network, une importante organisation fédérant des promoteurs *non-profit* et membre de la *Coalition for Choice Neighborhoods* : « Il vaut mieux de donner l'argent à ceux qui sont les mieux qualifiés pour l'utiliser et avoir plus d'impact. Les membres de mon organisation ont des capacités fortes et une flexibilité que n'ont pas les organisations publiques, tout en ayant une mission sociale. Nos entreprises sociales sont très centrées sur les résultats pour les résidents ». Lors d'une audition au Sénat, le même soulignait que « presque tous les membres de Housing Partnership Network sont animés par le même esprit que Choice Neighborhoods dans leur action quotidienne. Ces promoteurs ne fournissent pas seulement du logement abordable de grande qualité pour les familles et personnes âgées à faibles ressources, mais travaillent pour mettre en relation les seniors avec les services de santé, les enfants avec les programmes péri-scolaires, et les adultes avec les actions qui préparent à l'emploi »³⁶⁶.

Les acteurs *for-profit* du logement social peuvent être animés eux aussi par des objectifs sociaux, mais ils poursuivent d'abord des objectifs économiques et ont tendance à investir des quartiers socialement moins difficiles que les *non-profit* ; à l'expiration de leur contrat avec le gouvernement, leur patrimoine peut aussi rebasculer dans le secteur privé « pur »³⁶⁷. C'est sans doute pourquoi, le cahier des charges fédéral pour *Choice Neighborhoods* n'autorise des entités *for-profit* à présenter un projet qu'en partenariat avec une entité publique.

Dans leur ensemble, les membres de la Coalition se déclarent *mission-driven*, c'est-à-dire animés par des buts sociaux. « Nos membres sont très préoccupés par les droits des locataires. Au-delà du logement, notre but est d'améliorer la vie des gens », explique l'animatrice de la *Coalition for Choice Neighborhoods*. Aussi ces acteurs sont-ils d'accord avec les avocats du logement des ménages pauvres sur les principes du « droit au retour » et du « un pour un », dès lors que le gouvernement apporte les financements nécessaires. Mais les promoteurs immobiliers qui forment le noyau dur de la Coalition prônent une approche flexible du un pour un ou du droit au retour, et sont à l'unisson du gouvernement fédéral sur l'objectif de déconcentration de la pauvreté. Le discours de la Coalition épouse parfaitement celui du HUD, présentant *Choice Neighborhoods* comme le prolongement logique et nécessaire de HOPE VI pour toucher de nouveaux quartiers et de nouveaux types de logements.

³⁶⁶ Testimony of Paul N. Weech, Executive Vice President for Policy and Member Engagement Housing Partnership Network, Before the United States Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Subcommittee on Housing, Transportation, and Community Development, March 27, 2012.

³⁶⁷ Bratt, R. G. (2008), *op. cit.*

Pour avoir expérimenté une même méthodologie dans certains sites HOPE VI, certains membres de la Coalition se considèrent comme les précurseurs de *Choice Neighborhoods*. C'est le cas de Community Builders (dont le projet *Choice Neighborhoods* à Cincinnati a été retenu par le HUD), une entreprise *non-profit* basée à Boston dont le développement doit beaucoup à HOPE VI puisqu'elle a contribué à 15 projets à travers le pays, dont le renommé projet Park DuValle à Louisville. C'est le cas aussi de l'entreprise *for-profit* McCormack-Baron-Salazar dont les projets HOPE VI de Saint-Louis ou Atlanta ont été présentés comme des *success stories*. Cette entreprise est aujourd'hui engagée dans trois des neufs premiers projets *Choice Neighborhoods*. Comme le dit son directeur Richard Baron, « on mettait déjà en œuvre les innovations du programme *Choice Neighborhoods*. Donc ça n'a pas changé grand chose pour nous ».

Les avocats du logement des pauvres

Une autre coalition d'importance est celle des associations de défense du logement des ménages pauvres (ceux qui gagnent moins de 30 % du revenu médian des agglomérations), les deux plus importante étant la National Low Income Housing Coalition (NLIHC) et le National Housing Law Project (NHLP) qui travaillent de concert. Tout en fédérant un large faisceau d'organisations publiques, *non-profit*, privées et caritatives, la NLIHC se définit avant tout comme une organisation qui parle au nom des ménages rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement décent et abordable et, surtout, travaille avec eux dans une démarche d'*empowerment*. Le quart des 24 sièges du conseil d'administration de la NLIHC, localisée à Washington, est réservé à des résidents du *public housing* et la contribution individuelle pour adhérer est limitée à 3 dollars annuels, la NLIHC organisant par ailleurs des levées de fonds auprès de fondations, de banques ou d'entreprises. « La plupart des positions que l'on définit viennent des gens sur le terrain », insiste l'une de ses responsables. À cette fin, des réunions téléphoniques ont lieu chaque mois pour permettre à des habitants et activistes disséminés aux quatre coins des États-Unis de faire passer leurs messages sur les réformes prioritaires à promouvoir auprès du Congrès.

En réponse à une demande du HUD qui voulait recueillir l'opinion de diverses organisations sur sa proposition de créer *Choice Neighborhoods*, la NLIHC et le NHLP ont défini une position commune en novembre 2009, à l'issue d'une *conference call* avec des résidents et activistes locaux ; ces derniers avaient déjà eu l'opportunité d'exprimer leurs vues quelques mois plus tôt au travers les *focus groups* mis en place par le HUD (voir *supra*). Leur préoccupation centrale était de savoir si *Choice Neighborhoods* allait remédier aux graves défauts qu'ils trouvaient à HOPE VI³⁶⁸. Lors d'une audition au Congrès, en mars 2010, la présidente du NLIHC, Sheila Crowley, n'avait pas caché son manque d'enthousiasme face à un programme présenté comme la suite de HOPE VI :

« Comme les membres de la commission (du Congrès) le savent bien, la National Low Income Housing Coalition ont été comme d'autres hautement critiques sur HOPE VI tel qu'il a été mise en œuvre sous les administrations Clinton et Bush. Cela ne devrait donc surprendre personne que nous considérons avec quelque scepticisme une proposition de loi qui a ses racines dans HOPE VI. (...) Dans l'histoire des États-Unis, les gens pauvres et les gens de couleur ont été soumis de façon disproportionnée à des relogements forcés. HOPE VI n'est qu'un chapitre de plus dans cette sombre histoire. »³⁶⁹

Tout en faisant crédit à Shaun Donovan de sa « vision d'une approche élargie du redéveloppement des quartiers destiné à améliorer la qualité de vie des habitants actuels et futurs », la NLIHC et le NHLP ont énuméré dans leur courrier les motifs d'inquiétude vis-à-vis de *Choice Neighborhoods*, en

³⁶⁸ Housing Law Bulletin (2010), « Choice Neighborhoods Initiative : A Work In Progress », *op. cit.* ; Housing Law Bulletin (2009), « Obama Administration Rolls Out Choice Neighborhoods Initiative », vol. 39, September.

³⁶⁹ Testimony of Sheila Crowley, President of the National Low Income Housing Coalition presented to the Financial Services Committee United States House of Representatives March 17, 2010.

particulier : l'absence d'incitation à reconstruire avant de démolir ; les dérogations aux principes du « un pour un » dans les marchés détendus et du « droit au retour » conditionné au fait d'être en « bons termes » avec son bailleur ; les exigences en matière de participation des habitants jugées trop peu contraignantes ; le potentiel de revalorisation des quartiers comme critère d'éligibilité laissant craindre un encouragement à la *gentrification*. La crainte était celle d'« *un programme qui ne s'intéresserait qu'aux quartiers en passe de se gentrifier, avec le risque de voir les loyers augmenter*, souligne une responsable de la NLIHC. *On n'a rien contre le fait d'améliorer un quartier, bien au contraire, mais il ne faut pas mettre en danger le logement abordable. C'est une question d'équité* ».

Ayant pris connaissance de la nouvelle mouture du programme, les responsables de la NLIHC ont surtout été déçus de n'avoir pas été suivis sur leur proposition centrale (figurant également dans la proposition de loi de Maxine Waters) d'obliger les candidats à présenter un « plan pour le logement abordable » (*affordability plan*) indiquant comment l'offre destinée aux ménages les plus pauvres serait préservée et développée.

Les responsables du HUD que nous avons interrogés estiment néanmoins que des composantes essentielles du programme – le un pour un, le droit au retour, le partenariat obligatoire entre des entités *for-profit* et publique, l'obligation de conduire des réunions publiques... – sont le fruit du travail d'*advocacy* de la NLIHC et des propositions de Maxine Waters et Barney Frank. Mais le HUD a sans doute moins de proximité de vues avec la NLIHC qu'avec d'autres groupes d'intérêt, même si sa présidente est une voix forte et respectée de l'univers du logement social. En particulier, la NLIHC ne se retrouve pas dans le discours du HUD sur la mixité, à l'instar de la même interlocutrice :

« Beaucoup de gens, y compris au HUD, croient dans la mixité. Pourtant, je n'en ai jamais vraiment vu les bénéfices. Je n'ai jamais lu une seule recherche qui montre que parce que vous vivez à côté de gens qui ont des revenus plus élevés, vous accédez à une meilleure éducation ou à de meilleures perspectives d'emploi. Tout cela c'est beaucoup d'illusions. Et dans HOPE VI, c'était une simple excuse pour se débarrasser des pauvres. »

Cependant, les divergences de vues entre le HUD et la NLIHC se sont beaucoup atténuées sous l'administration Obama, devenue bien plus réceptive à ses revendications que l'administration Bush. Les responsables de la NLIHC ont été sensibles au fait que le lancement de *Choice Neighborhoods* a été précédé d'une large concertation incluant des représentants des habitants³⁷⁰. Shaun Donovan est intervenu en 2010 à une conférence organisée par le National Housing Law Project et en 2011 à une conférence de la National Low Income Housing Coalition à laquelle il a demandé d'apporter son soutien à *Choice Neighborhoods*³⁷¹.

La NLIHC aurait voulu que *Choice* soit autorisé par le Congrès, ce qui aurait permis à ce dernier d'exercer un contrôle plus étroit sur les règlements du HUD. Dans son guide à destination des « avocats » (c'est-à-dire ceux qui font pression sur les législateurs), la NLIHC recommande d'appuyer une loi autorisant *Choice Neighborhoods* qui intégrerait les priorités de l'association (un pour un, droit au retour, participation des habitants...) ; la NLIHC recommande au contraire de faire pression sur le Congrès pour qu'il ne finance pas HOPE VI jusqu'à ce que ce programme n'ait pas été réformé pour prendre en compte ces protections³⁷².

Sans que toutes les propositions de la NLIHC aient été prises en compte, notre interlocutrice reconnaît que « *Choice Neighborhoods a beaucoup appris de HOPE VI par rapport aux relogements forcés d'habitants. Si l'on implique les habitants depuis le départ et qu'on leur donne vraiment le choix de partir ou revenir, cela fait une vraie différence avec HOPE VI. On ne demande pas que tous*

³⁷⁰ Housing Law Bulletin (2010), « Choice Neighborhoods Initiative : A Work In Progress », *op. cit.*

³⁷¹ *Prepared Remarks of Secretary Shaun Donovan at the National Low Income Housing Coalition 2011 Housing Policy Conference, Washington DC, March 28, 2011.*

³⁷² NLIHC (2012), 2012 Advocates' Guide to Housing & Community Development Policy.

les logements soient reconstruits sur place. S'ils le sont dans le quartier au sens large, c'est parfait dès lors que les gens ont la possibilité d'accéder à des logements abordables ».

Après avoir pris connaissance du cahier des charges fédéral et des premiers projets *Choice Neighborhoods* sélectionnés par le HUD, les craintes initiales de la NLIHC ont en effet été apaisées car l'ensemble de ces projets prévoit la reconstitution intégrale des logements démolis : *« On a demandé à nos relais dans les villes sélectionnées si c'était de la poudre aux yeux, s'il y avait des vices que l'on n'aurait pas perçus dans les dossiers de candidature. Partout, leurs retours ont été très positifs. On a eu la confirmation que les bonnes intentions du HUD s'étaient concrétisées, même si pour le droit au retour, on verra comment cela se passe dans la mise en œuvre ».*

Les avocats de la déségrégation

Un dernier groupe a tenté de peser sur les débats, celui des défenseurs du *Fair Housing Act* de 1968, l'acte fondateur des politiques de lutte contre les discriminations et de déségrégation raciale dans le domaine du logement. Cette coalition est animée par des juristes et chercheurs qui œuvrent en particulier au sein du Poverty & Race Research Action Council (PRRAC) et du Lawyers' Committee's for Civil Rights under Law. Leurs préoccupations rejoignent celles de la coalition du logement des pauvres s'agissant de la protection des habitants contre les déménagements forcés, une protection qui découle selon eux des lois contre la discrimination. Mais comme les défenseurs *fair housing* envisagent avant toute chose les programmes urbains sous l'angle de la (dé)ségrégation raciale, leurs revendications essentielles portent sur les critères de localisation des logements reconstruits et sur l'effectivité des dispositifs de *mobility counseling* favorisant les relogements vers des quartiers non-pauvres et non-minoritaires.

Compte tenu des maigres résultats de HOPE VI dans ces domaines, les représentants de PRRAC et d'autres organisations de promotion des droits civiques dans le logement n'ont eu de cesse d'appeler le HUD à la vigilance, même si le directeur de PRRAC, Philip Tegeler, se félicite de certaines avancées du nouveau programme :

« Choice diffère d'HOPE VI de manière substantielle sur plusieurs points : on arrête de perdre des logements ; on améliore le processus de sélection des habitants pouvant revenir sur site ; on dépasse le public housing pour englober d'autres types de logements ; et l'approche est holistique. Pour nous, c'est une amélioration. Mais Choice Neighborhoods ne va pas assez loin par rapport à l'intégration raciale et à la mobilité. »

Avec d'autres organisations alliées, notamment la National Fair Housing Alliance et le Lawyers' Committee for Civil Rights under Law, PRRAC a cosigné un courrier adressé à Shaun Donovan, en novembre 2009, en réponse à la sollicitation de commentaires sur le projet de loi relatif à *Choice Neighborhoods* élaboré par le HUD en 2009. Dans ce courrier, ces organisations *« pressent le ministère de passer en revue l'ensemble des aspects du projet de loi à l'aune du fair housing, pour s'assurer en particulier qu'il ne perpétue pas la ségrégation »*. Le projet est notamment critiqué car trop *« étroitement centré sur l'amélioration des quartiers en difficulté »* alors qu'il *« devrait prioriser le développement du logement d'une manière qui permette de diminuer les concentrations raciales et économiques »*.

De fait, les discours et textes du HUD sont restés polarisés sur la déconcentration de la *pauvreté* et non sur l'intégration *raciale*, même si un responsable de *Choice Neighborhoods* affirme (en entretien) que *« l'on reconnaît la responsabilité du gouvernement fédéral dans la ségrégation des quartiers selon les races avec les grands ensembles de logements sociaux. On ne veut répéter les erreurs du passé en ne construisant que des logements pour les pauvres qui créent cette ségrégation raciale et ethnique. C'est un point fort et clair de ce programme »*. Un autre interlocuteur fédéral admet néanmoins que *« la dimension raciale n'est pas centrale dans Choice Neighborhoods. On n'en parle pas autant qu'on le pourrait, même si parler de classe c'est indirectement parler de race. Mais on sait en même temps qu'il y a des minorités avec des revenus plus élevés. »*

Les incitations à promouvoir la déségrégation raciales sont modestes dans le cahier des charges fédéral (*Notice of Funding Availability* ou NOFA). Il stipule que les candidats peuvent gagner 2 points seulement (sur 105), dans la notation de leur projet, s'ils réunissent au moins deux des quatre conditions suivantes :

- 1) *Accroître la diversité économique, raciale et ethnique dans le quartier*³⁷³ ;
- 2) *Donner le choix aux habitants actuels d'accéder à des lieux plus diversifiés sur le plan racial, ethnique et des revenus* ;
- 3) *S'assurer que les logements de remplacement sont localisés d'une manière qui renforce la diversité raciale et ethnique* ;
- 4) *S'assurer que les bâtiments et logements sont accessibles ou visitables par les personnes en situation de handicap*³⁷⁴.

Il convient de distinguer dans cette liste entre les attentes relatives à l'évolution des quartiers (de minorités) à rénover (condition n°1) et les opportunités offertes à leurs habitants d'accéder à d'autres quartiers plus diversifiés, c'est-à-dire non majoritairement minoritaires (conditions n°2 et 3). Novation par rapport à HOPE VI qui était muet sur ce point³⁷⁵, la référence à la diversité raciale et ethnique des quartiers à rénover, aux côtés de la diversité économique, peut se comprendre comme un gage donné aux organisations de promotion des droits civiques – au même titre que la nouvelle administration fédérale a cherché à rassurer les autres coalitions d'intérêt sur ses intentions³⁷⁶. Le projet de loi initial sur *Choice Neighborhoods* ne faisait en effet aucune mention de l'objectif de diversité ethnique ou raciale au sein des quartiers à rénover. Tout au plus était-il fait mention de la localisation des logements reconstruits hors site ailleurs que dans des quartiers de minorités ou concentrant des populations extrêmement pauvres, ainsi que d'une assistance aux ménages pour qu'ils puissent se reloger dans des quartiers définis par les mêmes critères.

L'objectif de diversité « économique, raciale et ethnique » dans les quartiers a donc été introduit plus tard. Mais il a davantage valeur d'idéal que d'objectif opérationnel, si l'on met de côté l'obligation découlant du *Fair Housing Act* d'engager des démarches de « marketing actif » (*affirmative marketing*) des nouveaux logements, afin que des personnes de toutes races et origines y accèdent sans discrimination (y compris les personnes appartenant aux minorités).

Le fait d'autoriser la reconstitution sur place, ou dans l'environnement immédiat du site rénové, de tous les logements sociaux démolis, ainsi que de reconnaître aux habitants un droit au retour dans le quartier d'origine, ne peut qu'affaiblir la portée opérationnelle de l'objectif d'intégration raciale à l'échelle du quartier. Cet objectif doit être compris par conséquent comme l'horizon possible – et souhaité – d'une stratégie de réinvestissement des quartiers de minorités. On retrouve avec *Choice Neighborhoods* la stratégie – déjà évoquée – consistant à réinvestir massivement dans des quartiers

³⁷³ Le NOFA pour 2012 (mais non celui pour 2010) intègre aussi la description des méthodes pour « éviter ou réduire la concentration de minorités ethniques ou raciales » parmi les « objectifs et résultats » relatifs aux quartiers que les candidats peuvent préciser pour gagner 5 points sur 204.

³⁷⁴ Le NOFA pour 2012 ajoute un cinquième critère, celui de la cohérence entre le projet et un document intitulé « *Analysis of Impediments to Fair Housing* » que les collectivités doivent établir en guise de diagnostic sur les obstacles à la mise en œuvre du *Fair Housing Act*.

³⁷⁵ Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, op. cit. ; Kirszbaum, T. (à paraître), art. cit.

³⁷⁶ Shaun Donovan est ainsi venu prononcer un discours à la Conférence nationale sur la mobilité résidentielle, co-organisé en juin 2012 par Poverty & Race Research Action Council et l'Urban Institute, où il a mis en perspective l'ensemble des actions du HUD pour promouvoir l'accès équitable au logement, en y incluant le volet « mobilité » de *Choice Neighborhoods*.

de minorités pour lever les réticences des ménages blancs à s'y installer³⁷⁷. C'est ce qui ressort des propos de ce responsable fédéral :

« L'un des aspects de notre stratégie de promotion active de l'équité dans le logement (affirmatively furthering fair housing), c'est de traiter les problèmes de ces quartiers désinvestis. Si on réussit, alors on pourra avoir davantage d'intégration tout à la fois raciale et économique. Quand on fait un investissement substantiel, la population peut changer et finir par refléter la population métropolitaine. Mais parler de stratégie pour favoriser l'arrivée des Blancs, c'est passer à côté du sujet. »

De fait, la perspective de remplacer une population (minoritaire) par une autre (blanche) est clairement récusée, par exemple dans ces propos du responsable des politiques de non-discrimination et d'égalité des chances (Office of Fair Housing and Equal Opportunity) au sein du HUD, à propos de *Choice Neighborhoods* :

« Nous sommes résolus à réduire la pauvreté dans les quartiers où elle est élevée. On fait cela en mettant les gens en capacité (empowering) de quitter leur quartier s'ils veulent le quitter, mais on leur donne aussi la capacité d'y rester pour bénéficier de meilleures opportunités d'éducation, de transport, d'emploi et de logement. »³⁷⁸

L'autre pan de la stratégie de *fair housing*, celle qui consiste à relocaliser une partie de l'offre sociale dans des quartiers racialement et ethniquement plus diversifiés, et à encourager l'accès des habitants vers ce type de quartiers, s'accompagne de critères beaucoup plus opérationnels. Les NOFAs précisent que si les logements de remplacement au titre du « un pour un » sont localisés en dehors du quartier d'origine, ils doivent l'être au sein de quartiers dont la proportion de minorités n'excède pas de plus de 20 % la moyenne de l'aire métropolitaine, et dont le taux de pauvreté (en valeur absolue) ne dépasse pas 40 %³⁷⁹. Le cahier des charges demande également que ces quartiers donnent accès à des « opportunités » (emplois, transports publics, équipements, services, commerces...) comparables à celles qui seront développées dans le quartier rénové, et situés à moins d'un *mile* des logements localisés hors site.

S'agissant des relogements en dehors du quartier d'origine, les NOFAs indiquent que « *l'attente du HUD est que les habitants de départ qui, selon leur propre choix, ne reviendront pas sur le site d'origine, accèdent à d'aussi bons ou de meilleurs logements et quartiers que ceux qui reviendront* », conformément au projet stratégique du HUD pour 2010-2015 dont l'un des objectifs est « *d'accroître la proportion de ménages aidés dans des quartiers non-pauvres et diversifiés sur le plan racial* »³⁸⁰. Enfin, au cas où les ménages relogés reçoivent un *voucher* pour se loger dans le parc privé, les projets doivent décrire la stratégie de *mobility counseling*, c'est-à-dire d'information des ménages sur les

³⁷⁷ Voir *supra* 1.1.

³⁷⁸ Trasviña, J. (2011), *op. cit.*

³⁷⁹ Dans le NOFA pour l'année 2010, les candidats peuvent gagner en outre 4 points (sur 105) dans la notation des projets si ces quartiers présentent un taux de pauvreté inférieur à 15 % et si le pourcentage de minorités est inférieur à la moyenne métropolitaine ; et 2 points seulement si ce taux est inférieur à 20 % et si le pourcentage de minorités n'excède pas de 20 % la moyenne métropolitaine. Le NOFA pour 2012 allège cette contrainte en relevant le seuil de pauvreté à 20 % pour gagner 4 points et à 30 % pour gagner 2 points, sous réserve dans ce second cas de figure que les résultats scolaires en matière de lecture et de mathématiques soient supérieurs à la moyenne de l'État. Ce NOFA précise aussi que dans les aires urbaines où les minorités forment la majorité de la population de l'aire métropolitaine, le quartier proposé pour la localisation des logements de remplacement « *doit conduire à la création d'un habitat plus inclusif et intégré dans des quartiers riches en opportunités* ».

³⁸⁰ HUD's Fiscal Year (FY) 2010 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Round 1 NOFA ; HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

opportunités de logements et d'accès à une éducation de qualité dans des quartiers non minoritaires et/ou non pauvres.

L'équipe de PRRAC s'est livrée à une analyse détaillée des objectifs de déségrégation économique et raciale dans les différents programmes du HUD (dont *Choice Neighborhoods*) engagés pendant le premier mandat d'Obama³⁸¹. S'agissant de *Choice Neighborhoods*, PRRAC relève un point positif : dans le NOFA pour 2012, 4 points sont attribués (ce qui est peu sur un total de 204) quand les logements de remplacement sont localisés dans des « quartiers riches en opportunités », alors que dans le NOFA pour 2010, ces points pouvaient être acquis en reconstruisant l'intégralité des logements sur le site d'origine. Mais le cahier des charges fédéral ne fixe toujours aucune limite à la reconstitution sur place des logements.

Outre que les obstacles fonciers ont été mal anticipés pour faciliter cette reconstitution dans des quartiers non ségrégués, PRRAC a critiqué les critères de relocalisation en appui sur une étude confiée à une chercheuse³⁸². Le seuil de 40 % de pauvreté au-delà duquel la reconstitution hors site est prohibée est jugé très élevé – et potentiellement supérieur à celui des quartiers d'origine³⁸³. Quant au critère de proximité de diverses ressources (emplois, transports, équipement, etc.), il est considéré dissuasif ; de fait, aucun des cinq premiers projets *Choice Neighborhoods* n'a prévu de reconstruire le moindre logement en dehors du quartier, alors que tous respectent le principe du « un pour un ».

Enfin, les exigences fédérales en matière de *mobility counseling* sont jugées imprécises. Tout se passe comme si « *le fait de revenir sur le site d'origine devait être la voie principale pour que les ménages relogés accèdent à un quartier de meilleur qualité*, commente l'auteure de l'étude. *La possibilité d'accéder à un meilleur quartier à travers une offre de remplacement localisée hors site dans des quartiers de haute qualité ou par une mobilité renforcée, est traitée comme un enjeu secondaire* »³⁸⁴.

Comme tous les programmes de logements financés par le HUD, *Choice Neighborhoods* contourne donc les prescriptions du *Fair Housing Act* interdisant de produire des logements aidés dans les quartiers de minorités. Pour éviter de se voir accuser de violer le *Fair Housing Act*, l'agence fédérale a cru bon d'ajouter dans ses NOFAs une phrase indiquant qu'elle « *reconnaît que certains des quartiers éligibles peuvent être des quartiers impactés par la ségrégation et/ou des quartiers de concentration des minorités. Puisque le but de ce programme est de transformer ces lieux en quartiers de choix, ils sont quand même éligibles à un financement* ». Ce qui paraît très insuffisant aux yeux des avocats de la déségrégation raciale, à l'instar du Lawyers' Committee's for Civil Rights under Law qui a plaidé pour que les projets énoncent « *des objectifs et stratégies concrètes en faveur du logement équitable et de l'intégration raciale* » et que le HUD « *sanctionne l'échec à les réaliser* »³⁸⁵.

En l'état actuel, *Choice Neighborhoods* a toutes chances de venir conforter les pratiques des organismes *non-profit* qui continuent de produire des logements aidés dans les quartiers de minorités pauvres. Contrairement aux promoteurs des droits civiques, ces organismes de logement ne souhaitent pas opposer la satisfaction des besoins dans ces quartiers et la création d'opportunités dans des quartiers moins défavorisés.

³⁸¹ PRRAC (2013), *op. cit.*

³⁸² Galvez, M. (2013), *op. cit.*

³⁸³ Lequel doit être supérieur à 20 %, mais le cahier des charges accorde des points supplémentaires lorsqu'il est supérieur à ce taux.

³⁸⁴ Galvez, M. (2013), *op. cit.*

³⁸⁵ Lawyers' Committee's for Civil Rights under Law (2010), « *Choice Neighborhoods Initiative Act of 2010* », *Fact Sheet*, April 9.

Un responsable du *Housing Partnership Network* exprime cette position :

« On est heureux de développer du logement abordable dans des quartiers d'opportunité. Mais on est également heureux de développer ces logements dans des quartiers pauvres où l'on essaie d'amener des services aux habitants. Les deux sont légitimes. Mais ce qui nous anime d'abord, c'est de créer des endroits décents où vivre. »

Ces acteurs ne font pas de l'intégration raciale une priorité centrale. Leur priorité est la dimension économique de la mixité dans les quartiers de minorités, même s'ils se félicitent qu'elle puisse indirectement susciter un brassage des groupes ethno-raciaux :

« Nous considérons que la diversité par les revenus est beaucoup plus importante que la diversité raciale. » (promoteur non-profit)

« La ségrégation se fait de plus en plus par les revenus. Si l'on veut que les classes moyennes reviennent dans ces quartiers, peu importe qu'elles soient noires, blanches ou hispaniques. » (association de promoteurs non-profit)

« La question raciale n'intervient pas dans nos discussions. Pour nous, la mixité ce sont les revenus et pas la race. Si un quartier de minorités fonctionne bien, avec des services sociaux et une mixité de la population, il n'y a pas de problème. Ça ne me pose pas non plus de problème si différents groupes raciaux arrivent et que ça fonctionne bien. Mais la diversité des revenus est plus essentielle que la diversité raciale. » (association de promoteurs non-profit)

SECONDE PARTIE

CHOICE NEIGHBORHOODS A CHICAGO ET BOSTON

1. LA RENOVATION DE GROVE PARC A WOODLAWN/CHICAGO

Le projet *Choice Neighborhood* à Chicago cible l'ensemble immobilier de Grove Parc Plaza Apartments (couramment appelé Grove Parc). Il est situé sur South Cottage Grove Avenue entre la 60^{ème} et la 63^{ème} rue, dans le quartier de Woodlawn, faisant lui-même partie du South Side de Chicago (voir cartes ci-après). Woodlawn jouxte l'Université de Chicago et du quartier en plein essor de Hyde Park, où Barack Obama a acquis une maison en 2005.

Woodlawn est un quartier emblématique du ghetto noir américain. Les Blancs y étaient majoritaires jusqu'à la seconde guerre mondiale, avec une forte présence d'immigrés allemands et irlandais. Le quartier abritait aussi plus de la moitié des employés de l'université. Comme dans beaucoup de quartiers des grandes villes américaines du Nord et du Nord-Est, la seconde « grande migration » – celle des Noirs du Sud – a provoqué l'exode rapide des Blancs. Dès les années 1960, près de 90 % des habitants de Woodlawn étaient afro-américains³⁸⁶. Le quartier est alors entré dans une spirale de déclin. Les gangs, dont le célèbre Blackstone Rangers, qui y sévissaient et les incendies provoqués par des propriétaires immobiliers cherchant à empocher les polices d'assurance faisaient partie du quotidien des habitants. De sorte que Woodlawn a fini par être déserté aussi par les ménages noirs, laissant de nombreuses propriétés à l'abandon. La dépopulation de Woodlawn a été vertigineuse, le quartier passant de 81 000 à 23 740 habitants entre 1940 et 2010.

Les années 2000 laissent entrevoir un rebond avec un boom immobilier alimenté par la candidature de Chicago aux Jeux Olympiques de 2016. La construction d'un stade était envisagée à proximité Woodlawn. Le prix des demeures cossues de West Woodlawn a commencé à flamber, tandis qu'un début de *gentrification* blanche et asiatique se faisait jour à East Woodlawn, l'Université de Chicago proposant des prêts avantageux pour inciter ses employés à s'installer dans le quartier. Entre 2000 et 2010, la part des Noirs à Woodlawn est ainsi passée de 95 % à 87 %, celle des Blancs doublé pour atteindre 7 %³⁸⁷. Ce qui n'a pas empêché les Noirs qui en avaient les moyens de poursuivre leur exode, le nombre total d'habitants continuant de baisser dans la même période (-12 %).

Si l'éclatement de la bulle immobilière a engendré une chute dramatique de la valeur des propriétés, le solde de la période a été néanmoins positif s'agissant du revenu des ménages, avec une augmentation de près de 23 % du revenu médian, s'établissant à 25 454 dollars en 2010. Tout en restant extrêmement élevée, la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté a diminué, passant de 40 % en 2000 à 34,5 % en 2010. Signe de la polarisation sociale du quartier, 12 % des ménages gagnaient plus de 75 000 dollars en 2010, notamment parmi la petite minorité de propriétaires-occupants (22,6 %).

Conformément aux attentes du gouvernement fédéral, *Choice Neighborhood* cible un ensemble de logements sociaux affecté par des difficultés de tous ordres dans un quartier non dénué d'atouts pour rebondir. Telle est la situation de Grove Parc au sein de Woodlawn. Les 504 logements sociaux de Grove Parc représentent près de la moitié des logements aidés de Woodlawn. Avant les premières opérations de démolition, près de 1 300 personnes résidaient dans ce complexe composé de deux immeubles de moyenne hauteur comprenant 120 studios et F1 réservés à des personnes âgées, et de 24 îlots de faible hauteur comprenant environ 380 F2 et F3 familiaux.

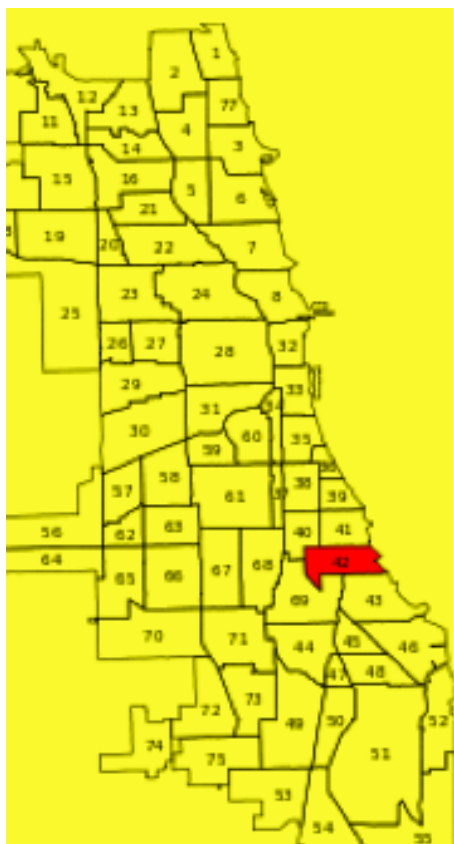
Tous les résidents de Grove Parc sont noirs, avec une surreprésentation des moins de 25 ans (près de la moitié des résidents) et une pauvreté extrême. En 2000 (chiffres les plus récents), le revenu médian des ménages n'atteignait que 8 700 dollars, soit à peine plus de 10 % du revenu médian de l'aire urbaine. Seuls 28 % déclaraient un revenu tiré du travail, 40 % dépendaient de l'assistance

³⁸⁶ Utley, B. (1999), « Woodlawn Revisited : Building Bridges between Communities », *SSA Magazine*, vol. 11, n°1, Fall.

³⁸⁷ US Census data.

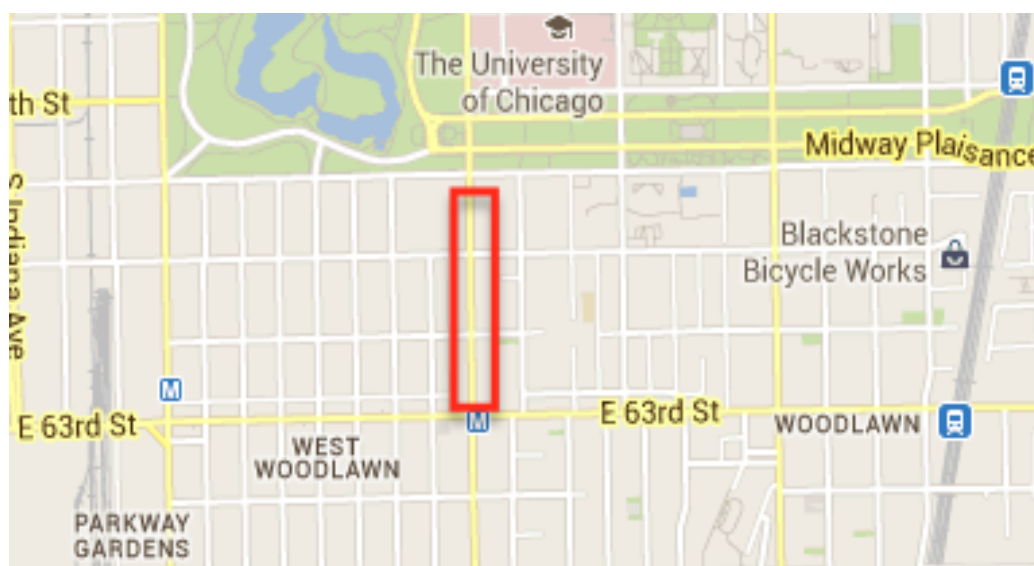
publique et 32 % ne déclaraient aucun revenu. Ces chiffres contrastent avec ceux de Woodlawn dans son ensemble où près de la moitié des habitants de plus de 16 ans étaient pourvus d'un emploi.

Ville de Chicago



Woodlawn = en rouge

Localisation de Grove Parc Plaza Apartments



Grove Parc = rectangle rouge

Aperçus Grove Parc Plaza



Source : STOP

Source : POAH



Source : Google

Le campus Sud de Université de Chicago



Source : Wikipedia

1.1. Histoire exemplaire d'une lutte contre la dispersion

Choice Neighborhood est avant tout le résultat de la mobilisation des locataires de Grove Parc contre leur bailleur social, The Woodlawn Preservation and Investment Corporation (WPIC). La résidence avait été construite en 1969 par une organisation parente de WPIC, The Woodlawn Organization (TWO)³⁸⁸, fondée en 1960 par une centaine d'associations locales avec l'aide de l'Industrial Areas Foundation que dirigeait Saul Alinsky, le « père » du *community organizing*. La construction de ce qui s'appelait alors Woodlawn Gardens était la contrepartie âprement négociée par TWO de l'expansion vers le sud de l'Université de Chicago dans le cadre de la politique fédérale d'*urban renewal*. Aux termes d'un accord passé en 1963 entre TWO et l'université, TWO prenait possession de terrains municipaux pour y développer Woodlawn Gardens et y reloger des ménages déplacés par le plan de rénovation urbaine de l'université³⁸⁹.

Au cœur du montage financier puis de la gestion de Woodlawn Gardens se trouvait un homme d'église au parcours tortueux : le révérend Dr. Leon Finney. Avant d'officialiser à la Metropolitan Apostolic Community Church, au sud de Chicago, ce fils d'un entrepreneur de Woodlawn avait été enrôlé par Saul Alinsky, comme d'autres *leaders* des paroisses locales, pour structurer Woodlawn selon les préceptes du *community organizing*. Finney s'était notamment illustré dans la lutte contre les marchands de sommeil (*slumlords*) avant de se reconvertir lui-même dans la promotion immobilière aidée. Grâce à des prêts garantis par les pouvoirs publics, il serait parvenu à drainer pas moins de 300 millions de dollars pour financer ses divers projets. Ses bonnes relations avec l'ancien maire de Chicago, Richard Daley, avec la Chicago Housing Authority et l'Université de Chicago, l'y ont aidé. Pendant de longues années, Finney occupait des fonctions officielles au sein de la commission municipale de planification urbaine, de la Chicago Housing Authority ou encore de Chicago State University. Son carnet d'adresse aura donc permis à Finney d'attirer des capitaux dans le quartier défavorisé de Woodlawn, mais aussi d'étendre son portefeuille de 5 000 logements jusque dans l'Indiana, à travers une nébuleuse d'organisations *non-profit* qu'il contrôle et qui délivrent aussi des services sociaux.

La presse locale et plusieurs de nos interlocuteurs suggèrent que Finney en a tiré un grand profit personnel, avec à son passif d'insistantes accusations de détournements de fonds qui interrogent le caractère *non-profit* des organisations qu'il dirige ou a dirigées³⁹⁰. « *Un homme qui a perdu sa voie* », commente une activiste locale. Le destin de Woodlawn Gardens ne plaide pas en sa faveur. La propriété s'est très vite dégradée par manque d'entretien et, si l'on en croit ses détracteurs, cela n'empêchait pas TWO de prélever des loyers très élevés à l'image des *slumlords* que Finney avait combattus dans sa prime jeunesse.

Le HUD qui subventionnait les ménages de Woodlawn Gardens par le mécanisme du *Section 8 project-based*³⁹¹ s'est vite inquiété de la situation, menaçant de saisir la propriété. La solution trouvée en 1988, le rachat de Woodlawn Gardens pour 10 dollars par The Woodlawn Preservation

³⁸⁸ TWO signifiait initialement Temporary Woodlawn Organization.

³⁸⁹ Bowly, D. Jr. (1978), *The Poohouse : Subsidized Housing in Chicago, 1895-1976*, Southern Illinois University Press.

³⁹⁰ Finney est aujourd'hui répertorié dans une liste de bailleurs frauduleux établie par la ville de Chicago. Pas moins de 100 infractions avaient été relevées en 2011 dans son patrimoine, telles que l'absence de chauffage ou d'eau chaude dans les logements. Voir Caputo, A. (2012), « Following Finney », *The Chicago Reporter*, January 2 ; Olivo, A. (2012), « Questions raised about Leon Finney Jr.'s Woodlawn Organization », *Chicago Tribune*, January 6.

³⁹¹ Une portion voire la totalité des loyers attachés aux logements de ce type sont pris en charge par le HUD en fonction des ressources du locataire.

and Investment Corporation, n'était qu'un pis-aller car son conseil d'administration était aux mains du réseau de Finney. WPIC avait été créé l'année précédente par un autre ministre du culte, le révérend Arthur Brazier (décédé en 2010), pasteur à l'Apostolic Church of God, hébergée dans un bâtiment grandiose qu'il a fait construire à Woodlawn. Fondateur de TWO et figure du combat pour les droits civiques (il avait marché aux côtés de Martin Luther King)³⁹², Brazier était une sorte d'autorité morale du quartier, mais également une figure controversée car au cœur, lui aussi, de l'oligarchie locale de Woodlawn, avec son associé-rival Leon Finney et plusieurs promoteurs davantage réputés pour leur affairisme que pour leur engagement social.

Le transfert de la propriété de Woodlawn Gardens à WPIC avait permis de changer le nom de la résidence, rebaptisée Grove Parc Plaza Apartments. Cela n'a en rien enrayé sa dégradation, bien au contraire, la propriété étant à nouveau menacée de saisie au milieu des années 2000 et ses habitants d'une dispersion dans Chicago ou au-delà.

C'est donc à l'issue d'une lutte épique engagée par l'association des locataires de Grove Parc que WPIC a fini par céder son patrimoine à POAH (Preservation of Affordable Housing). *Choice Neighborhood* est venu en quelque sorte récompenser POAH pour son engagement aux côtés des locataires qui s'opposaient à la fermeture de la résidence et à leur dispersion.

L'alliance des locataires et des étudiants

La mobilisation des locataires s'est amorcée en 2004 quand le bruit a couru que la détérioration de la cité allait servir de prétexte à son rachat par l'Université de Chicago. L'« information » était relayée par un groupe d'étudiants qui avaient créé la même année le groupe STOP, Student-Tenant Organizing Project, renommé plus tard Southside Together Organizing for Power³⁹³. STOP est né de la collaboration entre quelques étudiants conduisant leurs recherches sur la *gentrification* du South Side et WECAN (Woodlawn East Community And Neighbors), une organisation propriétaire de logements sociaux à Woodlawn, présidée par une autre figure locale, Mattie Butler. L'alliance entre les étudiants et WECAN s'est réalisée autour d'un objectif commun : *stopper* le processus de *gentrification* de Woodlawn qui risquait de contraindre les plus pauvres à quitter le quartier.

Pour les activistes, le principal agent du processus de *gentrification* tant redouté était l'université qui aurait eu depuis toujours pour dessein d'étendre son emprise au sud. La localisation de Grove Parc apparaît particulièrement stratégique cet égard, car au point de jonction de la partie sud du campus et de la station de métro la plus proche (voir la carte *supra*) que la plupart des étudiants n'emprunte pas à cause de l'insécurité ambiante.

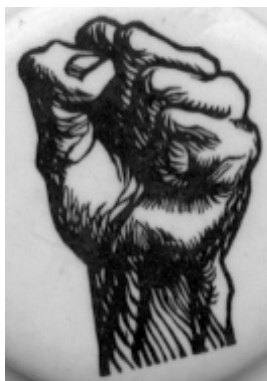
Le déclencheur de la mobilisation à Grove Parc a été la révélation par les étudiants de STOP d'un PowerPoint présenté par un consultant lors d'une réunion interne à l'université. Intitulé « Université de Chicago : une stratégie d'acquisition de biens immobiliers », le document dessinait en effet le scénario d'une prise de contrôle de Grove Parc par l'université afin de « *renforcer les liens avec les transports publics* » et de « *créer des opportunités de développement commercial* ». Interpellés dans diverses réunions publiques, les représentants de l'université ont fermement nié toute valeur d'engagement à ce document. Ils déclaraient s'en tenir à l'accord passé avec TWO en 1963, par lequel l'université s'engageait à n'acquérir aucun terrain au sud de la 61^{ème} rue. STOP rejetait ces arguments en pointant la « collusion » entre l'université et les dirigeants de TWO et WPIC. Pour preuve : l'université occupait deux sièges au sein du conseil d'administration de WPIC.

³⁹² Brazier, A. M. (1969), *Black Self-Determination : The Story of the Woodlawn Organization*, William B. Eerdmans Publishing.

³⁹³ Nous remercions une ancienne *community organizer* de STOP, Leah Lvinger, pour les nombreux documents communiqués sur cette période. Leah Lvinger agit aujourd'hui au sein de Chicago Housing Initiative, une autre organisation de défense des locataires et demandeurs de logement social.

Flyer de STOP et de l'association des locataires de Grove Parc appelant à un rassemblement

Join the Fight to Save Low-Income Housing!



Ask the University Not to
Displace the 504 Black Families
of Grove Parc Apartments Out
of Their Community



When: Saturday June 2, 2007 at 11:00pm

Where: Meet on 63rd and Cottage Grove

**Make the U of C commit to a
zero-displacement policy!**

For more information:

(773) 753-9674

Dans l'optique des activistes, les intérêts de classe transcendent les identités raciales. WPIC et TWO ont beau être dirigées par des Noirs, mais il s'agirait d'« *institutions néo-coloniales au service de l'université* », selon le mot d'un acteur de STOP. STOP n'a donc eu de cesse de dénoncer le projet « *raciste* » fomenté par l'alliance entre les ennemis d'autrefois – raciste car les victimes de leurs desseins communs ne seraient autres que des locataires *noirs* et *pauvres* évincés de leur quartier.

L'ironie de l'histoire est que STOP a appliqué, sinon la lettre, du moins l'esprit des méthodes d'organisation de Saul Alinsky contre ceux-là mêmes qui avaient fait leurs premières armes à ses côtés. Cependant, les étudiants *organizers* n'étaient guère expérimentés, comme le reconnaît un membre de STOP : « *Ce n'était pas une démarche parfaite d'organizing, loin de là. Mais nous avons appris sur le tas, en tâtonnant, pour essayer de trouver notre chemin.* » Un principe animait le collectif d'étudiants : ne pas se substituer aux résidents, mais susciter des vocations de *leaders* et d'organiseurs en leur sein. « *On voulait travailler avec les habitants des quartiers pauvres et non pas travailler pour eux*, explique un acteur engagé aux côtés des habitants. *Notre référence c'était l'empowerment, c'est-à-dire aider les gens à trouver leurs propres sources de pouvoir.* »

Munis de ce viatique, les étudiants ont pris contact dès 2004 avec des locataires de Grove Parc pour imaginer des actions conjointes. Les premières réunions attiraient très peu de monde avant que se forme un noyau de résidents très motivés. Ce groupe « stratégique » constitué de 14 personnes s'est auto-désigné comme la Grove Parc Leadership Team (GPLT). Leur préoccupation était d'élargir leur cercle. Ils eurent donc recours aux techniques éprouvés du *community organizing* : porte à porte, *one-to-one* (entretiens en face-à-face), distribution de flyers, *newsletter*, questionnaires, événements festifs, etc. Les réunions (innombrables) se tenaient au domicile de certains locataires ou dans une salle de la bibliothèque du quartier.



Source : STOP

Un *leader* s'est vite affirmé par les locataires : Lonnie Richardson. Cet habitant de Grove Parc était déjà actif dans le quartier où il intervenait dans divers dispositifs de prévention de la délinquance et de police communautaire (*community policing*). Avant l'arrivée des étudiants, Richardson avait déjà cherché à organiser les résidents de deux bâtiments de Grove Parc. L'objectif était désormais de constituer une association représentative de l'ensemble de la résidence. Ce fut chose faite à l'été 2006 avec la création de la Grove Parc Tenants' Association (GPTA), présidée par Lonnie Richardson. Avec les mêmes méthodes, STOP a contribué à la constitution d'une association de locataires dans une autre résidence de Woodlawn détenue par TWO à Kimbark Avenue, également menacée de fermeture.

La réglementation fédérale exigeait le soutien de 51 % des locataires pour bénéficier d'une reconnaissance officielle. En 2007, STOP affirmait avoir le soutien direct de 325 locataires, soit plus que davantage que la majorité requise. Les autres ne voyaient pas d'avenir à Grove Parc, ou ne se voyaient pas d'avenir personnel. Se trouve cité le cas d'une mère de famille, au départ très engagée

dans la lutte, et qui avait préféré prendre les devants et déménager à cause de son fils qui appartenait à un gang et qu'elle savait en danger de mort.

Prendre les devants, car le bureau régional du HUD n'imaginait pas non plus que Grove Parc ait un avenir. Sa détérioration s'était grandement accélérée dans les années 2000 : une inspection du HUD lui attribuait encore 82 points sur 100 en 2003, puis 56 points en 2005 et seulement 11 points en 2006. 50 point étant nécessaires pour échapper à la procédure de saisie, le HUD a informé le bailleur WPIC de son intention de saisir la propriété et de la démolir, à moins qu'un plan de rénovation soit proposé et approuvé par l'agence fédérale.

Face aux accusations de mauvaise gestion, les responsables de WPIC s'étaient toujours défendus en incriminant le manque de fonds publics. Le modèle économique des *privately-owned affordable housing* (logements sociaux non publics) s'est en effet avéré difficilement tenable. Lors de sa création en 1965, ce modèle était fondé sur l'anticipation de financements publics ultérieurs qui faciliteraient le remboursement des emprunts et permettraient de maintenir les loyers à un bas niveau sur la longue durée. Or, ces financements n'ont pas été au rendez-vous. Un interlocuteur rappelle toutefois que l'on trouve des logements aidés de ce type relativement bien gérés, y compris à Chicago.

WPIC incriminait aussi les graves défauts de conception initiale (plomberie, électricité...) liés à la construction au rabais de la résidence – même si son architecture « à taille humaine » lui avait valu des éloges à sa création. Le bailleur pouvait enfin se défaire sur la société de gestion, Habitat Company que codirigeait Valerie Jarrett, proche s'il en est du futur président Obama. Habitat Company avait hérité du contrat en 2001, prenant le relais d'une autre société de gestion dont le dirigeant a fini en prison pour détournement de fonds...

Enfin et surtout, les bailleurs fustigeaient le comportement des locataires, notamment des jeunes impliqués dans les gangs et le trafic de drogue, facilités par les quelques 300 entrées individuelles extérieures de la résidence qui constituaient autant de caches possibles. Dans ce contexte, la vacance ne pouvait que s'envoler et le bailleur pouvait invoquer ce manque à gagner pour justifier l'absence à peu près totale d'entretien de son patrimoine. « *Une situation de chaos sur laquelle personne n'avait prise* », commente un acteur local.

La procédure de saisie allait entraîner la fin du contrat liant HUD et WPIC. Tous les locataires étaient en danger imminent d'éviction car ces logements étaient financés au titre du *Project-Based Section 8 Program*, soit une aide attachée aux logements et non aux locataires. Les résidents seraient alors contraint de faire une demande de *voucher* auprès de la Chicago Housing Authority, sans aucune garantie d'en obtenir un. Une perspective cauchemardesque pour ceux qui ne seraient pas éligibles à cause de leur passé bancaire et qui risqueraient de se retrouver à la rue. Même les autres auraient eu du mal à se reloger sachant que la plupart des bailleurs privés n'acceptent pas les *vouchers* et que ceux-ci expirent au bout de six mois. La fermeture de la résidence représentait aussi le risque de voir disparaître la moitié des logements subventionnés du quartier, sachant qu'environ 2 000 logements bon marché du secteur privé avaient déjà disparu depuis le début des années 1990.

Les « campagnes d'éducation » des *organizers* ont donc porté pour une large part sur l'information des locataires contre la « fausse promesse » des *vouchers*. Dès 2005, STOP et l'association des locataires s'étaient adjoints les services de Kate Walz, une juriste du prestigieux Sargent Shriver National Center on Poverty Law, désormais chargée de leur représentation légale. Katz Walz explique l'importance de l'accès à l'information juridique dans le processus d'*empowerment* des locataires, que les Américains qualifient souvent comme un processus « d'éducation » :

« La réglementation du logement social est incroyablement complexe. C'est pourquoi on doit présenter aux habitants des points de droit qui font sens pour eux. C'est ce qu'on appelle le discours de l'ascenseur : dire aux gens ce qu'ils doivent savoir en 90 secondes. On fait aussi du peer training : apprendre à des résidents pour qu'ils deviennent à leur tour des formateurs pour d'autres résidents à qui ils diffusent l'information. Notre objectif est que ceux qui ne viennent pas aux réunions se fassent expliquer par les autres et qu'ils finissent par venir aussi aux réunions. »

Après avoir été l'avocat de résidents contre la Chicago Housing Authority dans la célèbre affaire Wallace³⁹⁴, Walz s'occupait à la même époque d'un autre ensemble de logements sociaux, Lawndale Restoration, également géré par Habitat Company, et promis à la démolition pour des raisons semblables. C'est dans le cadre de ce contentieux que Walz avait fait la connaissance d'Ed Hinsberger, le directeur régional du *Multifamily Housing* – le service du HUD en charge des logements sociaux non publics. Soucieux comme elle de la préservation des logements abordables, Hinsberger l'avait discrètement avertie que le prochain patrimoine désigné pour être vidé de ses occupants serait Grove Parc à Woodlawn, où Hinsberger avait grandi et conservé des liens.

Cet acteur était de bonne volonté pour trouver une solution, mais sa tâche était compliquée par les actions de STOP et des locataires les plus mobilisés. À partir de l'automne 2006, ils ont multiplié les coups d'éclats pour médiatiser leur lutte. Ils ont formé une chaîne humaine autour du complexe immobilier de Grove Parc. Une poignée d'entre eux se sont déplacés dans le quartier des affaires de Chicago pour tenir des conférences de presse à la mairie et dans les locaux du HUD. Ils se sont adressés à la radio et dans les journaux de la ville. Ils ont aussi multiplié les marches en mobilisant la rhétorique du « *racisme* » et de la « *guerre contre les pauvres* ». Au cours d'une manifestation organisée en août 2007, le vieux slogan des années 1960 *Urban renewal = Black removal* a ainsi été exhumé.

Parmi les actions les plus spectaculaires figure la perturbation en octobre 2006 de la Conférence nationale du logement qui se tenait à l'hôtel Hilton, où des habitants de Grove Parc ont porté une lettre à Alphonso Johnson qui n'était autre que le secrétaire du HUD sous l'administration Bush. Un an plus tard, un *sit-in* était organisé dans le bureau régional du HUD à Chicago, occasionnant l'arrestation de plusieurs activistes, dont Lonnie Richardson.



Source : STOP

C'est indubitablement sous l'influence des étudiants que la mobilisation a pris ce tour de plus en plus agressif. Mais les étudiants blancs et issus de milieux favorisés pour la plupart, apportaient leur capital social aux habitants noirs et pauvres de Grove Parc. Grâce à l'entregent des premiers, les seconds ont pu bénéficier du soutien précieux de responsables politiques de premier plan, à qui ils demandaient de soutenir leur lutte et de leur faire savoir au HUD par voie de courrier. Ils ont rencontré un écho favorable chez Ken Dunkin, sénateur de l'État, Bobby Rush, représentant à la Chambre du Congrès, et Dick Durbin, sénateur au Congrès. Ils n'ont pas obtenu le même soutien chez Barack Obama, élu sénateur à Washington en 2004 après avoir été sénateur de l'Illinois avec Grove Parc à cheval sur son district. Et pour cause : le futur président était un proche de différentes personnalités impliquées dans le sinistre destin de Grove Parc³⁹⁵.

³⁹⁴ Voir première partie 1.3.

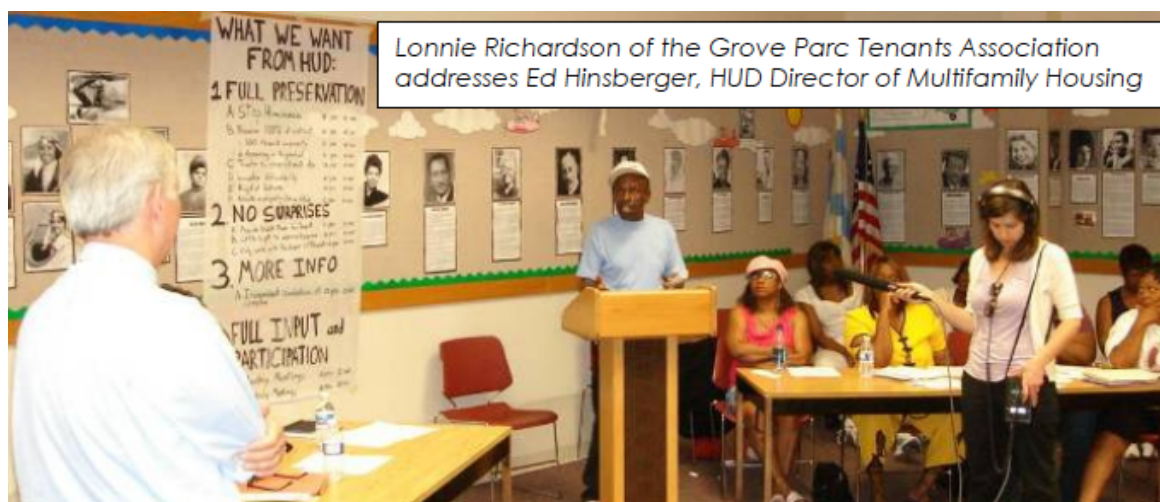
³⁹⁵ Outre ses liens très connue avec Valerie Jarrett, vice-présidente de Habitat Company et qui a occupé diverses positions officielles à Chicago avant de devenir sa plus proche conseillère à Washington, la presse a révélé quelques mois avant l'élection présidentielle de 2008 les liens d'Obama avec Allisson Davis, membre du conseil d'administration de WPIC. Obama avait travaillé dans sa firme juridique au début des années 1990 et

L'entrée en scène du repreneur

L'objectif premier des locataires et des étudiants était de s'imposer à la table des négociations aux côtés du HUD et de WPIC qui négociaient une voie de sortie. À cause du piètre score obtenu lors de l'inspection du HUD, WPIC n'était pas autorisé à proposer un projet, mais seulement à trouver un repreneur. WPIC avait engagé à cette fin un consultant. Mais son travail était contrarié par le contrat entre WPIC et un compère, Allison Davis, promoteur privé, dont le fils était partenaires d'opérations immobilières avec Dr. Finney à TWO. Ce contrat était d'une déontologie douteuse car il donnait la primauté Allison dans toute transaction concernant Grove Parc, alors que le même Davis siégeait au conseil d'administration de WPIC et était co-responsable à ce titre de la situation de la résidence.

Surtout, Davis ne faisait pas mystère de son projet de raser Grove Parc pour y développer des logements privés et des commerces. Les plans successifs présentés par WPIC et Davis Group au HUD prévoyaient la démolition totale du site et le maintien de seulement 150 studios pour personnes âgées. Les résidents exigeaient de leur côté de conserver au moins 300 logements sur site, le solde pouvant être disséminé dans le quartier de Woodlawn, voire dans des quartiers adjacents.

L'association des locataires qui se trouvait exclue de tractations considérées comme son domaine réservé par WPIC³⁹⁶, demandait au HUD qu'il accepte de soumettre tout projet à son approbation, et de leur laisser le temps de construire ses propres propositions. C'est ainsi qu'Ed Hinsberger a accepté de suspendre la procédure de saisie en décembre 2006. Cela a donné un peu de temps pour que la Grove Parc Leadership Team s'entoure d'un réseau d'experts (avocat, architecte, consultant, ingénieur...) et de prenne contact avec d'autres organisations à travers le pays pour s'inspirer de leurs solutions.



Source : STOP

Prônée par certains activistes, la solution d'une reprise de la propriété en coopérative n'était pas très populaire chez les locataires qui privilégiaient la reprise par un autre bailleur – à l'exclusion évidemment d'Allison Davis. La Grove Parc Leadership Team s'est donc mise elle aussi en quête d'un repreneur. D'abord à Chicago, mais aucun des promoteurs approchés ne voulait s'aventurer sur la

défendu WPIC contre la ville de Chicago. Plus connus étaient ses liens, mis en lumière par la presse, avec Tony Rezko, un promoteur associé à WPIC, condamné à dix ans de prison. Jarrett, Davis et Rezko étaient tous d'importants bailleurs de fonds pour la campagne sénatoriale d'Obama dans l'Illinois en 2004. Voir Appelbaum, B. (2008), « Grim Proving Ground for Obama's Housing Policy », *Boston Globe*, June, 27.

³⁹⁶ Le seul vecteur de participation des habitants était une *Grove Parc Task Force*, mise en place par WPIC pour traiter des questions liées à la gestion du site et à la sécurité, en lien avec la *Chicago Alternative Policing Strategy*, un dispositif de *community policing* mis en place par le département de la police de la ville.

chasse gardée de Finney et de ses alliés. Du coup, les *organizers* se mis à prospecter à travers le pays. En août 2007, le contact a été établi avec une entreprise *non-profit* de Boston, Preservation of Affordable Housing (POAH). Dirigé par l'ancienne secrétaire au Logement et au Développement communautaire de l'État du Massachusetts, POAH avait une réputation solide en matière de sauvetage de logements sociaux en péril. Grâce à des montages financiers ingénieux, POAH avait sauvé près de 7 000 logements dans une cinquantaine de quartiers. Le bailleur venait de faire ses preuves dans l'Illinois où il avait racheté le patrimoine social d'un quartier du comté de Kankakee au destin similaire à celui de Grove Parc. Au-delà du logement, POAH s'intéressait aussi à la situation sociale et économique des locataires.

POAH est le seul parmi un grand nombre de repreneurs potentiels à avoir pris au sérieux la demande des habitants dans un contexte pour le moins tourmenté. L'entreprise a dépêché quelqu'un à Chicago pour rencontrer les locataires et les autres acteurs. Ses dirigeants ont été rapidement convaincus que les logements pouvaient être sauvés, en raison notamment de la localisation avantageuse de Grove Parc. Tout en affirmant vouloir travailler dans l'intérêt des résidents de Grove Parc, POAH s'est présenté comme un faiseur de consensus, sans lequel le projet ne pouvait aboutir. En témoigne la lettre d'intention adressée au HUD, le 21 septembre 2007 :

« Nous procéderons dans un esprit de compromis et de consensus, tout en reconnaissant les intérêts essentiels des habitants de Grove Parc comme la composante première de notre action. Même s'il n'est pas raisonnable de penser qu'un plan unique satisfera tout le monde, nous en appellerons à l'intérêt personnel et éclairé de chaque partie (...) »

Le plus urgent était donc d'obtenir l'assentiment des parties prenantes tout en sollicitant des institutions comme la ville de Chicago, l'État de l'Illinois, l'Université ou LISC-Chicago pour qu'elles s'engagent financièrement – autre condition de la viabilité du projet de rachat. Tout en étant sceptiques quant à la capacité de POAH à monter un projet financièrement très lourd, plusieurs de ces institutions ont fait donné leur feu vert. La négociation avec WPIC (dont les responsables prétendaient avoir trouvé POAH par eux-mêmes...) était par ailleurs facilitée grâce au retrait inexpliqué d'Allison Davis et à l'arrivée quelques temps plus tôt d'une nouvelle directrice de WPIC qui, tout en désapprouvant les méthodes de STOP, avait le souci de préserver les logements. Surtout, POAH a su convaincre un acteur d'importance : le révérend Brazier, président de WPIC.

Restait à convaincre le HUD dont l'une des conditions posées depuis le début des négociations pour approuver le projet était de réduire le nombre de logements sociaux sur le site afin d'y favoriser la mixité. Dans ses échanges avec le HUD, POAH évoquait le « *double objectif potentiellement contradictoire* » de déconcentration des logements sociaux et de leur préservation³⁹⁷. Pour résoudre le dilemme, POAH prévoyait de limiter à environ 300 le nombre de logements aidés au sein du futur « *quartier mixte* », et à acquérir des « *bâtiments de grande qualité* » dans l'environnement immédiat du site pour les transformer en environ 200 logements sociaux.

La stratégie de POAH était donc acceptable pour les résidents comme pour les institutions. Mais le HUD, qui négociait en parallèle un projet de transfert de sa créance sur la propriété à la ville de Chicago, a mis un obstacle inattendu en novembre 2007 en refusant de mobiliser un programme fédéral qui aurait permis de restructurer la dette de WPIC³⁹⁸. Le QUI considérait les logements comme inhabitables demandait aussi que POAH s'engage à effectuer sans délais les travaux de

³⁹⁷ Source : POAH, Progress Report – Grove Parc Development, October 2007.

³⁹⁸ Il s'agit du programme *Mark-to-Market*, adopté en 1997, permettant de réviser à la baisse le montant des loyers afin de réduire les remboursements d'emprunts. Le HUD estimait que le niveau des loyers à Grove Parc était déjà en dessous du niveau du marché et que ce programme ne pouvait être mobilisé que dans le cadre d'une réhabilitation – autant d'arguments contestés par POAH.

nature à garantir la sécurité des locataires qui resteraient sur site, ou alors à les reloger sans délai. D'autres exigences étaient posées et POAH a menacé de se retirer.

En parallèle, le HUD continuait d'agiter la menace de démolir et de fermer la résidence, considérant que la transformation des logements en *vouchers* était toujours un scénario d'actualité. Selon une enquête diligentée par l'agence fédérale, une majorité d'habitants accepterait cette solution. Mais la Grove Parc Leadership Team estimait que cette enquête était biaisée car les locataires n'avaient pas été suffisamment informés des conséquences des *vouchers*. La GPLT a donc transmis son propre questionnaire aux locataires à l'automne 2007. Sa contre-enquête montrait que près de 80 % des locataires seraient prêts à rester si un nouveau propriétaire engageait une rénovation profonde du site et préservait les logements abordables. Ceux qui désiraient partir étaient généralement des parents inquiets pour l'éducation quand ce n'était pas la vie de leurs enfants.

Exacerbées par la stratégie peu lisible du HUD, les campagnes de STOP ne facilitaient pas la tâche de POAH. Personnage-clé de la négociation avec l'ensemble des parties, Hinsberger vivait douloureusement les attaques qui lui étaient faites alors qu'il confie aujourd'hui qu'il était « *du côté des habitants* » et que « *depuis le début (il) voulait préserver tous les logements* ». Mais il n'était pas soutenu par sa hiérarchie. Et après le *sit-in* dans les locaux du HUD, c'est Kate Walz qui a poursuivi officiellement les discussions avec lui.

C'est la menace d'une action judiciaire qui a semble-t-il emporté la décision du HUD de consentir au transfert du contrat de gestion à une filiale de POAH. Les résidents ont pu célébrer leur « victoire » même si l'autorisation de rachat n'est venue qu'à la fin de l'année suivante, mettant un terme définitif à la menace de fermeture du site. L'accord reposait sur une combinaison de créances effacées, de nouveaux prêts et de subventions. Lorsque la victoire fut complète, Cynthia Ashley, représentante des locataires et membre de STOP, pouvait déclarer à la presse que « *POAH avait les habitants derrière eux, et il n'y a rien de tel que le pouvoir des gens* »³⁹⁹.

Deux ans plus tard, en octobre 2010, le démarrage des travaux de gros œuvre avait été l'occasion d'une inauguration officielle sous le signe d'un consensus un rien oublieux de l'histoire récente, comme le relate un participant :

« Il y avait le conseiller municipal, l'Université de Chicago, la LISC, les services de la ville, le HUD... Tous se félicitaient du projet alors qu'ils y étaient farouchement opposés au départ. Notre allié au sein du HUD a été le dernier prendre la parole. Il a été le seul à confesser qu'il n'avait pas soutenu l'idée, qu'il avait fallu qu'il soit menacé d'un procès, que les résidents occupent son bureau... mais que c'était un très beau projet ! »

C'est de Bobby Rush, représentant de la circonscription au Congrès, ex-militant des Black Panthers et seule personne à avoir battu Barack Obama lors d'une élection (primaire) que les résidents avaient reçu le soutien le plus appuyé tout au long de leur lutte. En août 2011, lors d'une conférence de presse en présence du maire de Chicago et du secrétaire du HUD, Shaun Donovan, venu annoncer la qualification de Grove Parc pour *Choice Neighborhood*, Rush déclarait :

« Nous y sommes, et c'est un puissant rappel de ce qu'une communauté organisée et déterminée peut réaliser... avec un peu d'aide. Je suis fier d'y avoir pris ma part. Je suis fier que les résidents de Grove Parc aient pensé à moi et soient venus me chercher. Je suis fier de l'avenir qu'ils sont en train de construire pour eux-mêmes. »

³⁹⁹ Citée par The Chicago Maroon (2009), « Subsidized Housing Complex South of Campus Changes Hands », February, 6.

Un projet de rénovation négocié avec les habitants pour garantir l'équité

POAH a consacré l'année 2008 à expertiser Grove Parc Plaza, logement par logement, et à tenter de stabiliser la situation avant de procéder au rachat. Suivant les engagements pris vis-à-vis du HUD, la priorité immédiate était de faire les réparations d'urgence afin de remettre les logements aux normes, sans quoi l'accord avec le HUD serait invalidé. Dès novembre 2008, une inspection du HUD attribuait une note de 64 sur 100 à la résidence (contre seulement 11 points deux ans plus tôt). *« C'était une tâche monumentale que d'améliorer les conditions de logement et de franchir le cap de l'inspection, mais l'équipe de gestion avait le soutien des habitants, soulignait une responsable de Preservation Housing Management, la filiale de POAH. Les habitants nous ont accueillis à bras ouverts. Ils voulaient autant que nous passer l'inspection avec succès »*⁴⁰⁰.

Cette période devait aussi servir à arbitrer entre réhabilitations et démolitions. POAH n'a pas pour principe de démolir les logements acquis, considérant qu'il est souvent moins onéreux de les réhabiliter. Dans le cas d'espèce, l'état du bâti, la conception des bâtiments et les entrées individuelles multiples propices au trafic de drogue n'étaient pas compatibles avec la volonté affichée par le futur bailleur et par le HUD de transformer radicalement Grove Parc. En outre, la densité de logements sociaux sur le site interdisait quasiment d'y développer des produits mixtes dans le cadre d'une réhabilitation.

Le HUD inclinait fortement en faveur de la démolition et en faisait une condition pour autoriser le rachat, tout en acceptant de faire une entorse à la réglementation qui, faute de financements votés par le Congrès, ne prévoyait pas de remplacer les logements démolis de type *Section 8 project-based*. Ce statut des logements serait donc conservé à Grove Parc – une innovation à mettre au compte de la mobilisation exceptionnelle des habitants, combinée à la volonté du négociateur du HUD de préserver le maximum de logements sans « répéter les mêmes erreurs ». Il s'en explique :

« Je n'ai cessé de dire aux habitants que ça ne pouvait pas marcher si on gardait les mêmes bâtiments obsolètes, qu'il fallait faire quelque chose de différent sans quoi on allait reproduire la même situation. Avec notre expérience du public housing, nous savons que la concentration de familles pauvres crée des problèmes. Il fallait réduire cette concentration à l'échelle du site et disperser les habitants dans l'environnement du site. C'était aussi l'idée des locataires. »

De fait, même s'ils avaient initialement privilégié le scénario de la réhabilitation, à partir du moment où la possibilité de réoccuper un logement sur le site rénové ou dans l'environnement immédiat leur était garantie, les locataires n'ont pas cherché à s'opposer à la démolition. De toute façon, le HUD n'allait pas plier sur ce point, et comme le dit un acteur du quartier, *« les habitants n'étaient pas opposés à la nouveauté, au fait de tout devoir reconstruire »*. Un autre ajoute que *« tout le monde était d'accord sur le fait de ne pas tout reconstruire sur place »*. Un acteur de POAH le confirme : *« Il n'est pas très acceptable, socialement, de démolir des logements. Mais à Grove Parc, la préoccupation des locataires était de maintenir des logements subventionnés ; je n'ai jamais entendu aucun locataire demander que l'on garde les mêmes logements. »*

Une fois POAH devenu propriétaire, au 1^{er} janvier 2009, une négociation s'est ouverte avec les représentants des locataires pour signer un protocole d'accord (*memorandum of agreement*). Celui-ci indiquait que *« les buts partagés (par les locataires et POAH) sont de prévenir le sans-abrisme, les déménagements non-désirés en dehors du quartier, et l'augmentation des coûts du logement pour les familles actuelles de Grove Parc. »*

⁴⁰⁰ Karen Rhodes, citée par The Chicago Reporter (2012) « Preserving Affordability. A Nonprofit Transforms Subsidized Buildings in Disarray », January, 2.

Le protocole réaffirmait aussi l'engagement de POAH à remplacer l'ensemble des logements sociaux démolis selon le principe du « un pour un ». Il a été convenu que 200 logements sociaux seraient reconstruits sur le site originel et 100 autres à moins d'un demi *mile* (800 mètres), ce qui était conforme à la revendication des locataires ; le solde (204 logements) devrait être localisé à moins de 5 *miles* (8 kilomètres).

L'accord sanctuarisait aussi le droit au retour de tous les locataires ayant un bail « *en règle* » dans un logement neuf, réhabilité ou acquis par POAH. Pour faciliter les retours sur le site d'origine, le bailleur s'est engagé à étaler les démolitions et à organiser des relogements temporaires (« relogements-tiroirs ») d'une durée de deux ans maximum, de préférence sur le site d'origine ou dans un rayon de 5 *miles*. Au moins deux propositions de logement temporaire devaient être faites. Des garanties étaient également apportées pour que ces relogements temporaires n'obligent pas les familles à s'éloigner leurs enfants des écoles ; si tel devait être le cas, les parties devraient chercher à obtenir une dérogation à la carte scolaire auprès des responsables d'établissements scolaires.

Sachant que tous les habitants ne pourraient pas revenir sur le site originel où la part de logements sociaux allait diminuer, même dans un périmètre élargi d'un demi *mile*, centrale dans la négociation a été la question de l'équité et de la transparence du processus de relogement. Personne ne devait avoir le sentiment qu'il n'avait pas les mêmes chances que les autres. Le principe d'un tirage au sort a été acté pour déterminer quels locataires seraient relogés sur le site et hors site – les détails du tirage au sort étant renvoyés à un document séparé (*memorandum of understanding*).

La négociation s'est également cristallisée sur les immeubles que POAH allait acquérir dans les environs pour les ménages qui ne seraient pas relogés sur site. POAH et l'association des locataires ont d'abord opté pour des constructions neuves sur le foncier disponible de Woodlawn. Mais POAH a vite compris que le chemin le plus court consistait à acheter et réhabiliter des logements existants. Le principal point d'achoppement de la négociation a en fait porté sur le pouvoir donné aux habitants de décider du choix des propriétés à acquérir. Les négociateurs de POAH n'ont pas cédé sur leur pouvoir ultime de décider, mais ils ont consenti à instaurer un mécanisme de « *coopération mutuelle* » avec l'association des locataires sur chaque projet d'acquisition. Les locataires ont donc eu un pouvoir de proposition sur le choix des sites. Ils ont établi une carte sur laquelle ils ont classé par ordre de préférence les secteurs de Woodlawn dans lesquels ils accepteraient d'être relogés. Le *memorandum* stipulait aussi que les locataires pourraient visiter les propriétés identifiées par POAH et donner leur avis.

Le principal point de friction est venu de la décision de POAH d'acquérir une propriété appelée Westwood Apartments à West Woodlawn, terrain d'activité des gangs. Les familles avec des garçons étaient particulièrement anxieuses. Mais comme POAH avait acquis le patrimoine de Renaissance Apartments dans un secteur au contraire très dynamique de East Woodlawn, il a été décidé que deux choix seraient proposés aux ménages relogés, avec la possibilité de faire appel ; puis un troisième choix a été rendu possible.

Une autre source d'inquiétude pour les habitants était la question des critères d'éligibilité pour être relogé dans le patrimoine de POAH. Dans le cadre du *Tenant Selection Plan*, le bailleur s'est engagé sur un principe apparemment simple : tous les habitants de Grove Parc ayant « *un bail en règle* » seraient éligibles pour un relogement. Le problème est que beaucoup de locataires avaient cessé de payer leur loyer au précédent bailleur en guise de protestation. Certains, notamment parmi les jeunes, avaient aussi un casier judiciaire qui pouvait pénaliser leurs parents. Mais aux dires des représentants des locataires, POAH a fait montre d'une réelle compréhension, de même que le HUD, en tous cas bien supérieure à celle de la Chicago Housing Authority qui n'hésitait pas à se débarrasser de nombreux locataires dans les opérations de relogement liées aux projets HOPE VI. POAH a ainsi accepté de passer l'éponge sur les faits de délinquance antérieurs au rachat de la propriété par

POAH ; de même, l'éligibilité ne serait pas conditionnée à la situation financière ou au statut d'emploi des locataires.

Se posait enfin la question des nombreux locataires sans titre. Là aussi, mais de manière officieuse, POAH a fait preuve de flexibilité considérant que le précédent bailleur avait si peu contrôlé l'occupation de son parc qu'il fallait donner une chance à ses occupants effectifs. Au total, les expulsions locatives ont été limitées à une vingtaine de personnes jugées particulièrement nocives pour la « communauté » du fait de leurs activités criminelles.

Conduite par l'association des locataires, avec le conseil juridique du Sargent Shriver National Center on Poverty Law, la négociation a duré trois ans (2008 à 2010). Aux dires des acteurs concernés, elle s'est déroulée dans un esprit à la fois collaboratif et minutieux, chaque situation étant négociée dans le détail. Alors que le pari financier de POAH était des plus risqué, les habitants et leurs représentants ont su faire preuve de réalisme, acceptant par exemple d'inscrire dans le *memorandum* que l'association des locataires « *prendra en compte les critères pertinents financiers et de développement* » dans l'évaluation conjointe des sites de relogement en tant compte « *des limitations financières de POAH.* »

Dans ce contexte, le directeur de POAH à Chicago pouvait se féliciter que l'association des locataires soit « *une organisation dynamique, vraiment un exemple à suivre* »⁴⁰¹. Une représentante des locataires lui retournait le compliment : « *Ils ont une longue histoire de préservation du logement abordable et POAH n'a pas de but lucratif. Les promoteurs privés ne sont là que pour prendre votre argent. POAH n'est pas venu pour ça* »⁴⁰².

Curieusement, ni le *memorandum of agreement* ni le *memorandum of understanding* n'ont été dûment signés par les parties. La raison tient à l'élection de nouveaux responsables de l'association des locataires en 2009 – nous y reviendrons. Mais les termes de l'accord collectif ont servi de cadre de référence pour la mise en œuvre du projet de rénovation et les habitants ont eu l'opportunité – rare – de se prononcer sur ses aspects les plus essentiels, et d'être non seulement écoutés mais entendus.

1.2. Vers un projet intégré : *Choice Neighborhood*

Lorsque *Choice Neighborhoods* a été lancé par l'administration fédérale à l'été 2010, le projet de rénovation de Grove Parc était déjà entré en phase opérationnelle. Sur la base d'un premier montage financier sollicitant notamment les fonds de l'État, de la ville, de LISC et d'une banque privée, les premières démolitions avaient pu démarrer au mois d'avril 2010.

C'était l'objectif du gouvernement fédéral que de venir récompenser et accélérer des projets déjà « dans les tuyaux ». Or, *Choice Neighborhoods* semblait avoir été conçu sur-mesure pour Grove Parc. Tout dans les attendus du programme fédéral cadrait avec la situation locale : l'intensité des problèmes sociaux dans un quartier doté néanmoins d'un potentiel de redéveloppement ; des objectifs affichés de mixité résidentielle et de préservation des logements sociaux ; le droit au retour des habitants ; un réseau partenarial diversifié ; une réelle implication des habitants et d'autres acteurs du quartier... Cela jusqu'à l'intitulé du programme fédéral, puisque POAH évoquait, dans sa lettre d'intention précitée de septembre 2007, l'objectif de créer un « *quartier de choix* » (*community of choice*) défini comme « *l'augmentation des choix résidentiels et des conditions de logement* », une « *diversité économique renforcée* » et des « *services améliorés pour les habitants* ».

⁴⁰¹ Dan Burke, cité par The Chicago Maroon (2009), « Subsidized Housing Complex South of Campus Changes Hands », February, 6.

⁴⁰² *Idem.*

Choice Neighborhood permettait à POAH de réaliser bien davantage qu'une simple opération de restructuration de l'habitat. Avec une subvention fédérale de 30,5 millions de dollars, portée à 272 millions grâce aux engagements financiers des partenaires, le projet négocié avec les locataires allait intégrer une dimension socio-économique et éducative beaucoup plus affirmée. C'était donc une aubaine pour construire un « plan de transformation » (*transformation plan*) véritablement intégré. Intégré sur le plan thématique, avec l'ajout de dimensions sociales, économiques et éducatives, mais aussi sur le plan territorial en articulant la transformation de Grove Parc avec celle de Woodlawn dans son ensemble. Telle était l'intention exprimée dans le dossier de candidature que POAH a soumis au HUD :

« Centré sur la déconcentration de la pauvreté, la création d'opportunités pour les jeunes et les adultes, et une transformation du cadre de vie du quartier de Woodlawn, le projet articule les ressources existantes au sein de la communauté à une vision intégrée et coordonnée de développement individuel et de développement du quartier. »

Housing : le pari d'une gentrification maîtrisée

Responsable du projet devant le HUD, POAH est également chef de file de son volet « habitat » – lequel se taille la part du lion avec les deux tiers de la dotation fédérale (hors frais d'administration) et près de la moitié du budget global, en comptant l'effet levier de 72 millions de dollars sur ce volet « habitat ». Son but principal est « *d'éliminer la misère à Grove Parc, de réduire la vacance et les propriétés abandonnées dans le quartier environnant, ainsi que de promouvoir la mixité économique des logements* ». Toutes les constructions et réhabilitations devront respecter des normes environnementales exigeantes, avec par exemple l'utilisation de l'énergie solidaire pour chauffer l'eau. Au terme de l'opération, le site de Grove Parc Plaza sera rebaptisé Woodlawn Park.

Le plan de transformation précise que « *les objectifs de déconcentration de la pauvreté et l'encouragement d'une mixité équilibrée des revenus des ménages et des types de logements ont été des principes centraux de l'élaboration du projet de revitalisation de Grove Parc et de Woodlawn dans son ensemble.* » Les acteurs de POAH et leurs partenaires sont persuadés que le nombre de logements et de terrains vacants permettra d'attirer des ménages extérieurs sans effets d'éviction sur les habitants actuels, et sans augmentation des prix du logement puisque les logements reconstitués devraient conserver un caractère abordable pour une durée d'au moins quarante ans. Le pari est donc celui d'une gentrification maîtrisée car, quelle que soit l'évolution future du quartier, les 504 logements sociaux d'origine seront préservés sur site ou à l'échelle de Woodlawn. Mais *Choice Neighborhood* porte sur 955 logements au total, « *la masse critique et la fondation nécessaire pour soutenir la transformation de la communauté en un quartier de choix* », indique le projet.

À l'échelle de Grove Parc, la dotation fédérale n'est mobilisée que sur des opérations concernant les logements existants et occupés au moment où POAH a envoyé son projet au HUD, soit 378 logements. Sur les 126 logements démolis à la fin de l'année 2010, 67 étaient déjà reconstruits sur le site d'origine (dont 60 de type *Section 8*), le solde devant être reconstitué ultérieurement hors site. Au terme des deuxième et troisième phases de l'opération (celles qui sont financées par *Choice Neighborhood*), 210 logements de type *Section 8* doivent être reconstitués sur site – dont 145 logements familiaux et 65 pour personnes âgées, ces derniers étant mieux acceptés y compris par les anciens locataires.

S'ajouteront 30 logements aidés de type *Low Income Housing Tax Credit* destinés à des ménages à revenus faibles mais non très pauvres (jusqu'à 60 % du revenu médian de l'agglomération contre 30 % pour les *Section 8*) et 180 logements individuels ou collectifs au prix du marché. À l'issue de l'opération, POAH espère que les logements sociaux reconstitués représenteront environ 40 % de l'ancien site de Grove Parc.

Logements sociaux démolis et reconstruits sur le site de Grove Parc



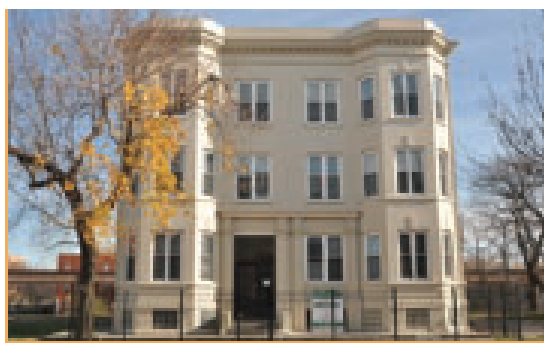
Source : POAH

Les opérations immobilières conduites par POAH dans les autres secteurs de Woodlawn consistent en acquisitions-réhabilitations. Ces logements doivent servir non seulement à reloger les ménages de Grove Parc (168 ménages *Section 8* à reloger hors site dans le cadre de *Choice Neighborhood*), mais également à accueillir un nombre à peu près équivalent de ménages à revenus modérés ou moyens dans un souci de mixité.

Grove Parc était perçu par les acteurs institutionnels comme le principal verrou du développement de Woodlawn qui bénéficie d'atouts non négligeables (proximité avec l'Université de Chicago, avec le lac Michigan et le centre-ville, desserte par les transports en commun, cachet historique des logements anciens...). Outre Grove Parc, les terrains vacants portent la marque du désinvestissement du quartier et les propriétés laissées à l'abandon celle de la crise des *forclosures*. C'est sur ces différents leviers que POAH et la ville cherchent à agir en subventionnant le marché privé.

Conduite en lien avec la municipalité, la politique d'acquisition ne vise pas seulement à reloger les ménages de Grove Parc, mais à résorber une partie du parc vacant de Woodlawn, durement frappé par les *forclosures* après l'éclatement de la bulle immobilière. À cette fin, la ville et POAH cherchent à mettre en place un système de prêts pour aider 75 propriétaires ou accédants à revenus faibles ou modérés. Il également question de financer des petits projets immobiliers pour construire ou réhabiliter 100 logements locatifs (dont un quart de logements abordables). Enfin, *Choice Neighborhood* soutient la finalisation d'une opération de 45 logements en accession (dont un tiers abordables), dite Columbia Pointe, réalisée dans l'est de Woodlawn par TWO, WPIC et Allison Davis, soit les anciens acteurs de Grove Parc.

Un immeuble vacant acquis et rénové par POAH



Source : POAH

Le plan de transformation fait le pari que « *ces investissements-clés dans le stock de logements ouvriront la voie à davantage de promotion privée dans le quartier* ». En particulier, le pari est que la commercialisation de logements au prix du marché sur le site de Grove Parc aura un effet d'entraînement sur d'autres investisseurs. La réussite de cette stratégie de valorisation et de *gentrification* du quartier – une conséquence souhaitée par de nombreux acteurs – reste cependant très incertaine. Au lendemain de la crise des *subprimes*, alors qu'il devient de plus en plus difficile d'emprunter, l'investissement immobilier privé – notamment en accession – est très risqué. Changer l'image du quartier n'est pas non plus une mince affaire alors que la réputation de Woodlawn en général et de Grove Parc en particulier reste exécrable. « *Quand un étudiant arrive à l'université, on lui conseille de ne jamais aller vers le sud, explique un acteur de POAH. Les gens veulent bien vivre à Hyde Park, mais jamais à Woodlawn qui se trouve seulement trois blocks plus loin* ».

La criminalité violente reste en effet une caractéristique majeure de Woodlawn, même si elle a fortement diminué dans la période récente (2 homicides entre janvier et juillet 2013 contre 20 en 2012). Le quartier continue donc de perdre des classes moyennes. Et par une sorte de chassé-croisé, une proportion importante des nouveaux entrants est constituée de ménages à faibles revenus, porteurs de *vouchers*. Quand les logements ne sont pas abandonnés, les propriétaires n'ont souvent d'autre choix que de loger cette population s'ils veulent rentabiliser leur bien.

Dans ce contexte peu porteur, les résidents actuels de Woodlawn constituent *de facto* la cible première de l'offre résidentielle renouvelée. À Grove Parc, le projet de POAH propose des opportunités de parcours résidentiels. Il s'agit de créer des « *paliers d'occupation* » donnant aux résidents la possibilité de passer d'un logement aidé à du locatif libre, puis le cas échéant d'accéder à la propriété. La dotation fédérale ne sera mobilisée que pour l'offre en accession sociale et non pour subventionner des logements au prix du marché. Le projet prévoit de développer 80 logements en accession aidée sur l'ancien site de Grove Parc prévus (sur un total de 420 logements) qui viseront une clientèle relativement modeste, dont les revenus se situent à 80 % du revenu médian de l'agglomération. Une enquête réalisée par POAH en 2011 révélait qu'une proportion importante de résidents (38 %) exprimait un intérêt pour l'accès à la propriété même si, en pratique, la plupart n'ont pas les moyens. Au-delà de Grove Parc, des actions sont prévues pour aller au devant d'acheteurs potentiels à Woodlawn afin de les aider à constituer une épargne ou un dossier de prêt.

Au moins autant qu'un processus exogène, la mixité est donc conçue comme un processus endogène. Un acteur de POAH s'en explique :

« Généralement, ceux qui grandissent dans le quartier et qui vont à l'université ne reviennent pas. Donc si les gens du quartier achètent une maison, c'est super ! Une grande part de notre projet consiste à retenir les classes moyennes qui sont déjà là. À travers nos actions de valorisation des propriétés existantes, on cherche à stabiliser les éléments les plus solides du quartier pour éviter qu'ils partent. Tout les partenaires sont d'accord sur cette stratégie ».

L'attractivité du quartier pour des ménages extérieurs est néanmoins considérée comme indissociable de son attractivité pour les habitants actuels. D'où la combinaison d'une stratégie endogène et exogène :

« On cherche à stabiliser le quartier secteur par secteur. Mais pour y parvenir, on a aussi besoin d'amener des gens de l'extérieur qui vont occuper les logements vacants. Et pour ceux qui sont là, voir d'autres ménages arriver est une incitation à rester. On ne peut pas séparer les deux stratégies ».

Neighborhood : combiner développement exogène et endogène

En faisant de l'ouverture au quartier, au-delà du lieu d'implantation des logements sociaux, une condition d'éligibilité au programme fédéral, *Choice Neighborhood* a conduit POAH à inscrire son projet dans une démarche au long cours de planification de projet intitulée *New Communities Program* (NCP). Engagé sous l'égide de LISC-Chicago (avec le soutien de MacArthur Foundation), NCP vise à coordonner les interventions de différentes organisations locales ou municipales autour d'une structure pivot (*lead agency*) chargée de rationaliser le « système de délivrance des services » (*delivery system*).

L'hypothèse est que la planification d'un projet global mobilisant les forces du quartier alliées à des partenaires extérieurs permet de renforcer l'accès des habitants à de meilleures opportunités éducatives et d'emploi, de leur offrir une meilleure qualité de vie dans le quartier, tout en connectant la transformation du quartier au développement de l'agglomération (attraction de promoteurs immobiliers et d'investisseurs commerciaux, accès aux opportunités d'éducation, d'emploi et de création d'entreprise à cette échelle). L'approche promue par LISC-Chicago a ainsi des affinités étroites avec le programme *Choice Neighborhoods*, dont elle est l'une des sources d'inspiration⁴⁰³.

À Woodlawn, après des années de négociations laborieuses, la démarche avait abouti en 2005 à la formalisation d'un « plan pour la qualité de la vie » (*Quality of Life Plan*) se voulant global et visant à « faire de Woodlawn un quartier de choix ». Entre 2002 et 2008, NCP Woodlawn avait réussi à drainer 37 millions de dollars (en incluant les dotations de LISC et de MacArthur) pour le financement de 84 projets⁴⁰⁴, ordonnés autour de 8 axes stratégiques : diversifier l'offre de logements pour une mixité des revenus et soutenir l'amélioration du parc existant ; développer le tissu commercial et l'environnement économique ; favoriser l'insertion professionnelle des habitants ; renforcer l'excellence scolaire ; améliorer la coordination des acteurs du quartier ; développer des programmes pour la jeunesse ; développer des activités de loisirs, artistiques et culturelles ; conforter l'action des professionnels de la santé et du social.

L'existence de ce *Quality of Life Plan* a été un atout certain pour le succès de la candidature de POAH. Le plan de transformation procède en effet de la fusion du plan de rénovation de Grove Parc et du projet établi dans le cadre du *New Communities Program*, dont l'essentiel a été repris dans le volet « quartier » de *Choice*. Depuis lors, NCP Woodlawn, l'entité chargée de mettre en œuvre le *Quality of Life Plan*, a été restructurée pour se transformer en Network of Woodlawn (NOW) devenu chef de file du volet « quartier » de *Choice*⁴⁰⁵. NOW est organisé autour de quatre « piliers » – éducation,

⁴⁰³ Démarré en 2002 pour une durée de dix ans, NCP ciblait seize quartiers de Chicago, dont Woodlawn ; la fondation MacArthur lui a alloué 47 millions de dollars sur l'ensemble de la période. Ce programme prend la suite d'un programme pilote de LISC (*New Communities Initiative*) initié en 1998 dans trois quartiers défavorisés de Chicago. La démarche était inspirée de l'expérience du *Comprehensive Community Revitalization Program* engagée dans le South Bronx de New York au début des années 1990 (voir première partie 2.2.). En 1997, le sénateur de l'État Barack Obama avait prononcé un discours sur « les principes d'une communauté équilibrée » lors d'une conférence organisée par LISC-Chicago sur l'avenir du développement communautaire. Un rapport présenté à cette occasion soulignait la nécessité d'une approche plus globale du développement communautaire, d'une planification de projet à l'échelle des quartiers et d'une meilleure coordination des organisations intervenant à ce niveau. Voir Mooney, A. (1997), *Changing the Way We Do Things: Recommendations and Findings of the Futures Committee*, LISC-Chicago. Sur NCP, voir Greenberg, D. et al. (2010), *Creating a Platform for Sustained Neighborhood Improvement. Interim Findings From Chicago's New Communities Program*, MDRC ; Chaskin, R. J., Karlstrom, M. (2012), *Beyond the Neighborhood: Policy Engagement and Systems Change in the New Communities Program*, MDRC.

⁴⁰⁴ Greenberg, D. et al. (2010), *op. cit.*

⁴⁰⁵ LISC-Chicago continue de financer NOW, dont le directeur est un ancien acteur du NCP.

sécurité, développement économique, santé et services sociaux – dont l'activité monte progressivement en régime (les piliers « éducation » et « sécurité » étant les plus actifs au moment de l'enquête).

Le *Quality of Life Plan* préconisait déjà « *d'engager les habitants et les partenaires dans l'élaboration d'un plan pour apporter des améliorations à Grove Parc Plaza* ». Si le scénario de sa démolition n'était pas officiellement à l'ordre du jour – l'animateur de NPC à cette époque n'était autre que WPIC et les controverses sur Grove Parc avaient parasité une partie des discussions –, le diagnostic était clair : la résidence pénalisait non seulement ses habitants, mais constituait un handicap majeur pour le développement de Woodlawn dans son ensemble.

Le volet « quartier » de *Choice Neighborhood* porte la marque de cette vision. Certaines des actions envisagées ont d'abord vocation à servir les habitants de cette cité, notamment la création d'un centre éducatif et de loisirs pour jeunes et d'un centre de ressources pour les adultes, le Woodlawn Resource Center (ouvert en juin 2012). Mais pour sortir la cité de son insularité – « *un quartier dans le quartier* », selon un acteur local – il s'agit aussi de la relier à l'université et au métro par un couloir piétonnier ; 6 000 mètres carrés d'espaces commerciaux (*coffee shop*, boulangerie...) sont prévus, même si aucun investisseur ne s'est encore déclaré. C'est pourtant selon POAH une condition impérative pour changer l'image de Grove Parc et stimuler d'autres investissements dans Woodlawn.

Parmi les projets défendus par POAH figure notamment la construction d'un hôtel de 125 chambres censé accueillir les visiteurs de l'hôpital ou de l'université. Ce serait le premier pas significatif vers un maillage de Grove Parc avec la partie sud de l'université. Très risqué, ce projet est contesté par le HUD et des résidents qui préféreraient un magasin d'alimentation. POAH a étudié cette dernière solution avec des courtiers qui ont estimé le projet peu viable sur le site même de Grove Parc et incité POAH à rechercher d'autres localisations. Les acteurs de POAH font valoir les avantages de l'hôtel qui serait pourvoyeur d'une centaine d'emplois à temps plein et générerait des ressources réinvesties dans d'autres parties du quartier grâce au dispositif municipal appelé *Tax Increment Financing* (TIF)⁴⁰⁶. Un acteur de POAH précise qu'« *on veut faire un effort pour mettre en relation la main d'oeuvre locale avec l'hôtel pour que ça ait un impact positif pour les habitants. On se demande en permanence comment ça peut aider le quartier autour, au-delà de la présence de l'hôtel lui-même* ».

Ces projets ciblés sur le site de Grove Parc sont conçus comme autant de leviers d'attractivité de Woodlawn. Mais la dotation fédérale vise aussi à opérer des transformations à cette échelle plus large. Le plan se propose ainsi « *de traiter les obstacles physiques ou sociaux qui entravent la croissance du quartier et sa capacité à attirer de nouveaux habitants et des investissements privés* ». Quatre objectifs sont visés à cette échelle : une diminution de moitié de la criminalité violente en cinq ans et davantage d'habitants percevant Woodlawn comme un quartier sûr que d'habitants le percevant comme insécurisant ; une réduction des taux de pauvreté et de chômage ; la revitalisation du tissu commercial ; le développement d'une infrastructure haut débit et un accès renforcé à Internet⁴⁰⁷.

L'approche se veut tout à la fois exogène et endogène. Exogène car il s'agit d'attirer des richesses (ménages et investisseurs privés) extérieures au quartier. Endogène car il s'agit de mettre en valeur les potentiels du quartier. Ainsi l'objectif de réduction du taux de pauvreté au terme de cinq ans se

⁴⁰⁶ Le TIF réduit les taxes foncières dans des secteurs identifiés par la ville. Le produit sert à financer des projets d'investissement public-privé d'infrastructures, de dépollution ou de valorisation de propriétés vacantes.

⁴⁰⁷ L'objectif est de raccorder le quartier à la fibre optique et au wifi haut débit ; le projet prévoyait l'ouverture (effective depuis 2013) d'un équipement dédié aux technologies de l'information donnant accès à des ordinateurs et à des formations, pour aider notamment les habitants dans leur recherche d'emploi ; une enquête de 2011 montrait que seuls 40 % des résidents de Grove Parc possédaient un ordinateur personnel.

décompose-t-il en un objectif concernant le quartier dans sa globalité (incluant de nouveaux ménages aux revenus plus élevés) et un objectif concernant les habitants de départ dont il s'agit d'augmenter les revenus par l'accès à l'emploi. Le pari est celui d'un recyclage endogène de la richesse induite par le développement d'une nouvelle offre résidentielle et commerciale, les habitants tirant parti de ces emplois grâce à une politique de recrutements préférentiels (voir *infra*). Au-delà des emplois induits par la rénovation urbaine, l'objectif est que l'attraction d'investisseurs privés « fournisse (à terme) des sources nouvelles et continues d'emploi pour les habitants de Woodlawn ».

Le projet précise que la fermeture de nombreux commerces force les habitants de Woodlawn à faire 70 % de leurs achats en dehors du quartier, « ce qui se traduit par 160 millions de dollars qui s'en vont de Woodlawn chaque année et qui pourraient être captés au bénéfice des entreprises et des emplois locaux ». L'un des indicateurs de réussite du projet sera donc le pourcentage de dépenses effectuées par les ménages de Woodlawn à l'intérieur de leur quartier. À cet effet, le projet prévoit d'embellir les rues et les façades des enseignes commerciales autour du métro. Il s'agit de renforcer les « capacités » des commerçants locaux tout en attirant de nouveaux par une campagne marketing (un portail web de Woodlawn est prévu) ; les futurs résidents attirés par les projets immobiliers sont également considérés comme autant de consommateurs potentiels pour les entreprises du quartier.

Suivant les prescriptions fédérales, le volet « quartier » de *Choice Neighborhood* mobilise moins de 5 millions de dollars sur la dotation fédérale (soit 15 % de l'enveloppe), un montant qui n'est évidemment pas de nature à transformer radicalement la vie d'un quartier de 24 000 habitants. D'où l'importance d'impliquer des partenaires financiers, à commencer par la ville de Chicago. Cependant, hormis la contribution financière de la ville *via* l'inclusion de plusieurs secteurs de Woodlawn dans le dispositif TIF (appelé à générer environ 17 millions de dollars de projets non-immobiliers pendant la durée du plan), peu de projets opérationnels ont été discutés avec POAH en dehors de la sphère du logement.

Seule la sécurité publique fait véritablement exception. Le plan de transformation prévoit de renforcer un programme anti-gangs du Chicago Police Department (*Enhanced Anti-Violence Initiative*) en apportant des ressources pour sécuriser les espaces publics (éclairage, vidéosurveillance) et renforcer les liens entre police et quartier dans la logique du *community policing* – le tout en lien avec l'Université de Chicago qui mène ses propres actions dans le domaine de la sécurité. Le réseau d'organisations de quartier doit également se mobiliser pour proposer des alternatives aux jeunes engagés ou tentés par une activité dans un gang (activités périscolaires et pendant l'été, insertion professionnelle...). Woodlawn Public Safety Alliance, l'entité de NOW en charge de la tranquillité publique, a d'ores et déjà engagé de multiples actions dans ces domaines.

Le projet *Choice Neighborhood* présente l'Université de Chicago comme un point d'appui essentiel de la mise en œuvre de la stratégie d'amélioration du quartier. Avec plus de 15 000 étudiants, 12 000 employés et 2 milliards de budget annuel de fonctionnement, le campus sud de l'université est qualifié d'« important moteur économique ». Le partenariat avec l'université intéresse aussi bien les questions de tranquillité publique, de formation, d'emploi, de revitalisation commerciale ou d'accès aux nouvelles technologies.

Mais les choix stratégiques de l'université – comme la réalité de ses engagements financiers dans *Choice Neighborhood* – restent peu lisibles, alors même qu'un protocole d'accord a été signé avec la municipalité, en août 2011, au terme duquel l'université s'engage à investir 1,7 milliards de dollars en cinq pour la remise à niveau des infrastructures du South Side. Utiliser ce levier pour transformer Woodlawn reviendrait à enterrer définitivement la règle de non intrusion de l'université au-delà de la 61^{ème} rue établie voici plus de 40 ans. Il n'est pas avéré à ce stade que *Choice Neighborhood* soit l'instrument de cette révolution.

People : un continuum de services pour sortir les habitants de la pauvreté

L'accès aux services sociaux et éducatifs était une revendication des habitants de Grove Parc avant l'arrivée du programme *Choice Neighborhoods*. Dans sa lettre d'intention au HUD, POAH s'était engagé à accompagner l'investissement physique « *par un investissement renouvelé dans les services aux résidents afin de les rendre autonomes (empowered) et de leur apporter des opportunités économiques* »⁴⁰⁸. Mais la question des moyens restait pendante. Avec 5 millions de dollars sur cinq ans, *Choice Neighborhood* n'apporte qu'une réponse très partielle, même en incluant un peu plus de 20 millions provenant d'autres sources (dont près de 60 % de financements nouveaux).

Le projet cible en priorité les locataires de Grove Parc, même si tous les habitants de Woodlawn sont éligibles. Sur les 325 ménages de Grove Parc, 261 avaient répondu à une enquête, au printemps 2011, soulignant l'intensité de leurs besoins sociaux, sanitaires et d'insertion professionnelle. L'enquête montrait aussi que seule une minorité de résidents (38 %) utilisait les services existants à Woodlawn. Les locataires étaient également invités à identifier leurs propres besoins. Ils ont insisté sur la formation, l'accès à internet, l'aide à la création d'entreprise et les programmes éducatifs et de loisirs pour les enfants et les jeunes. Sur la base de cette enquête et de données socio-démographiques relatives à Woodlawn en général, *Choice Neighborhood* fixe cinq priorités : le soutien aux habitants ; la promotion de la santé et du bien-être ; l'éducation ; la formation et l'emploi ; la jeunesse et la sécurité.

Ouvert en juin 2012, à proximité immédiate de Grove Parc, le Woodlawn Resource Center est la plate-forme permettant d'organiser le suivi individualisé (*case management*) des résidents, avec une action prioritaire en direction des « *populations vulnérables* » relogées par POAH – ces *hard-to-house* malmenés dans beaucoup de projets HOPE VI⁴⁰⁹. Le projet se réfère aux « *bonnes pratiques* » démontrant l'intérêt de « *services intégrés couvrant un large spectre de besoins et l'intérêt du suivi individualisé pour amener progressivement les habitants vers l'autonomie économique* »⁴¹⁰. En tenant compte de leur position dans le cycle de vie (jeunes, adultes en âge de travailler, seniors, handicapés...), l'idée est « *d'amener chaque personne à formuler ses aspirations, à traduire celles-ci dans des objectifs atteignables, à établir un calendrier pour les atteindre, à tracer les contours des démarches qui donnent accès aux services de la communauté locale, à se connecter avec les services partenaires et à les engager dans la mise en œuvre de l'action* ».

Le volet social de *Choice Neighborhood* devait être piloté par Jane Addams Hull House, mais cette organisation pionnière du travail social à Chicago, connue à travers tous les États-Unis et au-delà, a mis la clé sous la porte au début de l'année 2012 à cause de difficultés financières liées à la crise économique. Metropolitan Family Services (MFS) a pris le relais. Active dans le domaine social à Chicago depuis plus longtemps encore que Jane Addams, MFS était déjà implanté à Woodlawn au sein du Center for Working Families. Le Woodlawn Resource Center fait désormais office d'antenne locale du Center for Working Families. Le credo de Metropolitan Family Services tient dans quatre « E » : éducation (garde d'enfants, activités extra-scolaires...), stabilité économique (apprentissage des savoirs de base, formation professionnelle, accès à l'emploi, gestion budgétaire...), bien-être

⁴⁰⁸ Courrier du 21 septembre 2007.

⁴⁰⁹ Le projet fait référence à cette catégorie de locataires du *public housing* identifiés par S. Popkin de l'Urban Institute à propos des projet HOPE VI (voir première partie 1.3.).

⁴¹⁰ Parmi les expériences évoquées dans le plan de transformation figure le *Chicago Family Case Management Demonstration* évalué par l'Urban Institute. Voir Popkin, S. J. et al. (2008), *The Chicago Family Case Management Demonstration : Developing a New Model for Serving "Hard to House" Public Housing Families*, The Urban Institute.

émotionnel (santé psychique, réponse aux violences domestiques...) et *empowerment* (défini comme l'accès aux droits).

Au sein du Woodlawn Resource Center, MFS reçoit des habitants, étudie globalement leur situation (santé, alimentation, violences domestiques, finances personnelles, garde d'enfants, formation, emploi...) et s'attache à construire un projet avec eux. S'ils habitent (ou habitaient) Grove Parc, ils ont droit à des séances de *coaching* et accèdent à diverses prestations sur la plate-forme même. Le centre est également ouvert à d'autres résidents de Woodlawn, mais ils ne bénéficient sur place que de services collectifs en forme d'ateliers (informatique, gestion du budget familial, violences domestiques...) et sont adressées à d'autres services si leur situation nécessite un suivi individuel. L'équipe de management de POAH se charge pour sa part d'aller au devant (*outreaching*) des locataires de Grove Parc pour les amener à fréquenter cette structure. On ne dispose pas encore d'éléments d'évaluation de ces actions, mais la fréquentation du Woodlawn Resource Center (1 200 personnes dans les mois ayant suivi son ouverture) apparaît d'ores et déjà élevée.

L'un des objectifs de la stratégie *people* de *Choice Neighborhood* est d'agir sur les déterminants globaux de l'accès à l'emploi pour amener les habitants de Grove Parc à acquérir une autonomie financière. Les emplois générés par le projet de transformation du quartier sont présentés comme une ressource dans cette stratégie de sortie de la pauvreté. POAH s'est engagé à appliquer de manière volontariste la réglementation fédérale dite *Section 3* qui demande aux entités recevant des fonds du HUD (au-delà d'un certain montant) de réaliser des efforts particuliers en vue d'atteindre un seuil de 30 % d'embauches locales de ménages pauvres⁴¹¹. Mais il s'agit d'une simple obligation d'*informer* les résidents sur les opportunités d'emploi et la réglementation fédérale ne s'applique qu'aux *nouvelles* embauches.

L'objectif de POAH est plus ambitieux : mettre en place un plan de formation et de recrutement pour atteindre effectivement 30 % d'embauches, soit 100 emplois à temps plein, avec une priorité aux résidents de Grove Parc, puis à d'autres résidents de Woodlawn. Woodlawn Resource Center doit faire le lien entre les nouveaux emplois et les compétences locales. POAH s'engage aussi à respecter la réglementation fédérale concernant la sous-traitance à des *Section 3 Businesses* de 10 % du montant des travaux et de 3 % du montant des opérations hors travaux⁴¹².

Les emplois liés à la construction et la réhabilitation de logements n'auront sans doute pas d'impact suffisant pour changer significativement la situation économique des habitants de Woodlawn. Comme le souligne un acteur du logement, « *ce sont des emplois temporaires et le projet n'a pas la dimension suffisante pour générer un impact sur le quartier dans son ensemble. Plus prometteurs seront les emplois créés par les commerces ou l'hôtel* ». L'Université de Chicago doit être mise à contribution (l'extension de l'hôpital va créer des centaines d'emplois), mais ses engagements restent imprécis à ce stade.

Le volet éducatif de *Choice Neighborhood* est intimement lié à son volet socio-économique. Il repose sur la coordination d'un réseau d'écoles et d'organisations de quartier sous l'égide de Woodlawn Children's Promise Community (WCPC). Créée en 2009, cette structure *non-profit* emploie 12 personnes. Comme pour le volet socio-économique, l'idée d'ensemble est de mettre en place d'un *continuum* de programmes et de services contribuant à l'amélioration des situations individuelles avec, à terme, l'espoir d'une sortie de la pauvreté. *Choice Neighborhood* s'arrêtera en 2016, mais

⁴¹¹ Les « *Section 3 Residents* » sont soit des locataires du *public housing*, soit des personnes à faibles ou très faibles revenus résidant dans l'aire urbaine.

⁴¹² Ces entreprises sont définies par différents critères : le fait d'être détenues à 51 % par des *Section 3 Residents*, d'embaucher au moins 30 % de *Section 3 residents* ou de sous-traiter au moins 25 % du montant du contrat avec le HUD à des *Section 3 Businesses*. Là aussi il ne s'agit pas d'une obligation de sous-traitance, mais d'information et d'inclusion des entreprises locales dans les appels d'offres.

WCPC doit se prolonger bien au-delà. Seule une action au long cours pourrait en effet « *améliorer radicalement la trajectoire de vie des enfants de Woodlawn* », comme le proclame le projet *Choice Neighborhood*.

Les promoteurs de Woodlawn Children's Promise Community sont convaincus de l'importance de travailler conjointement à l'amélioration des performances scolaires des enfants et à la stabilisation de la situation sociale et économique de familles très éprouvées par la crise économique et du logement. Ainsi, près du quart des élèves de certaines écoles du quartier déménage en cours d'année scolaire d'un bout à l'autre du quartier, au gré d'une expulsion liée à la perte d'un travail ou de l'impossibilité de rembourser un prêt, à cause de violences conjugales ou de démêlés d'un mineur avec la justice.

Dans ce contexte, se coordonner avec les autres acteurs du quartier est d'une importance capitale. WCPC assure des permanences au sein du Woodlawn Resource Center et discute avec ses partenaires des « services protecteurs » (*wrap around services*) à développer pour stabiliser les familles. Parler aux acteurs du logement permet aussi d'anticiper l'impact des déménagements et de limiter en particulier les effets déstabilisants des relogements liés à la rénovation urbaine. Enfin, la des jeunes encore scolarisés qui participent à des gangs nécessite de concevoir des actions préventives avec d'autres acteurs du quartier.

Woodlawn Children's Promise Community est une initiative du comité « éducation » du *New Communities Program*. C'est aussi le fruit d'une collaboration poussée avec l'Université de Chicago sous la houlette de Charles Payne, un universitaire très actif au sein de l'Urban Education Institute et du Consortium on Chicago School Research de l'université⁴¹³. Payne a énoncé cinq conditions fondamentales à réunir pour assurer le succès d'une école – des objectifs scolaires ambitieux, des enseignants qui coopèrent, un environnement aidant, des leaders effectifs et des familles impliquées – qui sont autant de lignes directrices pour WCPC.

Les principes qui animent Woodlawn Children's Promise Community sont très proches de l'illustre programme *Harlem Children's Zone* (HCZ) à New York⁴¹⁴. Sous la houlette du révérend Brazier, un groupe de parents, de responsables d'établissements et d'acteurs du *New Communities Program* s'étaient déplacés à New York en 2009 pour l'étudier. WCPC a été créé à leur retour. L'expérience de Woodlawn s'écarte néanmoins de celle de Harlem sur un point essentiel : il s'agit à Woodlawn de prendre appui sur les écoles publiques existantes alors que *Harlem Children's Zone* s'organise autour d'une *Charter School* gérée par HCZ en réponse au manque de collaboration des écoles publiques.

Autre différence majeure, Woodlawn Children's Promise Community ne dispose pas, loin s'en faut, des mêmes moyens d'intervention, avec un budget d'environ 2 millions de dollars (provenant notamment de fondations, de l'État de l'Illinois, de l'Université de Chicago et de l'Église apostolique de feu Arthur Brazier), à comparer au budget de 91 millions de l'organisation new-yorkaise en 2011. En 2010, WCPC avait candidaté, sans succès, avec des partenaires d'autres quartiers pour obtenir le label fédéral *Promise Neighborhood*⁴¹⁵. Les objectifs de WCPC recoupent pourtant les attendus fédéraux, puisqu'il s'agit d'offrir une éducation de haute qualité de la maternelle au lycée, d'assurer un équipement technologique optimal des établissements scolaires, de proposer de l'aide aux devoirs et des activités extra-scolaires, de favoriser l'accès des enfants et des parents à des services personnalisés, d'œuvrer pour la sécurité, etc.

⁴¹³ La coordonnatrice de WCPC, Nicole Woodard-Iliev, est l'ancienne principale d'une *Charter School* gérée par l'université.

⁴¹⁴ Voir première partie 2.1.

⁴¹⁵ Idem.

Jusqu'à présent, WCPC a mobilisé ses ressources pour des actions contribuant à la construction de parcours scolaires et sociaux cohérents, de la maternelle à l'université : accroissement de l'offre d'accueil en maternelle ; programmes renforcés de lecture et de mathématiques ; tutorat de collégiens ; activités péri-scolaires et durant les vacances d'été ; démarches pour obtenir le label d'excellence *International Baccalaureate* pour l'un des lycées du quartier ; préparation à l'entrée à l'université et dans le monde du travail ; formation à l'emploi d'une quarantaine de parents ; conseils juridiques gratuits proposés à plus de 100 personnes ; programmes nutritifs pour quelques dizaine de familles, etc.

Depuis *Choice Neighborhood*, une attention particulière est prêtée aux familles de Grove Parc. WCPC a implanté ses locaux dans l'école de Sexton où la majorité des enfants de Grove Parc sont scolarisés. Une offre d'accueil en maternelle y a été développée afin de répondre à un besoin pressant des parents. L'un des objectifs du volet éducatif de *Choice Neighborhood* est que deux tiers au moins des familles relogées par POAH ayant des enfants de moins de six ans bénéficient de programmes d'apprentissage précoce ; la même proportion de familles doit avoir accès à « *des écoles de grande qualité* » ; à plus long terme, il s'agit de rendre chaque jeune de 18 ans éligible à l'université.

Le chemin risque d'être long car au démarrage du programme, les 9 écoles élémentaires de Woodlawn étaient pratiquement toutes menacées de sanctions faute d'atteindre les normes de performance scolaire de l'État de l'Illinois ; c'était aussi le cas de l'un des deux lycées du quartier (l'autre étant une *Charter High School* gérée par l'Université de Chicago).

Mais l'une des originalités de WCPC est de ne pas se focaliser uniquement sur les performances scolaires. Le dispositif cherche à renforcer la cohésion de la communauté locale à travers à l'implication non seulement des organisations de quartier, mais aussi des parents d'élèves dans le cadre d'un programme intitulé *Parent Leadership Initiative*. Les parents sont conviés à des réunions hebdomadaires au sein des écoles, et chaque mois des parents représentant les 11 établissements du quartier se réunissent ensemble. Ces « parents leaders » sont des relais vis-à-vis d'autres parents du quartier pour les inciter à s'engager dans le dispositif. La sécurité étant un enjeu majeur, des *Parents Patrols* accompagnent les écoliers sur le chemin de l'école considéré comme un moment à risque.

Une étude réalisée par des étudiants de l'Université de Chicago en 2011⁴¹⁶ et une série de réunions de quartier organisées par WCPC et NOW à l'automne 2012 ont pointé diverses limitations, en particulier : l'engagement insuffisant des parents (moins d'une centaine de volontaires en 2011-2012), le manque de programmes extra-scolaires, de services personnalisés de soutiens aux élèves et aux parents. Surtout, les relations entre parents et personnels des écoles publiques sont marquées par la persistance d'une défiance mutuelle. WCPC travaille d'un côté avec les principaux et enseignants sur le contenu des programmes et de l'autre avec les parents. Mais la présence des parents dans les locaux scolaires a été très mal acceptée, au moins dans un premier temps, dans les « écoles forteresses » du quartier. Les enseignants continuent de tenir les parents pour responsables des échecs et comportements déviants des élèves. En retour, les parents d'élèves ne se privent pas de critiquer, dans les réunions organisées par WCPC, la condescendance des enseignants à leur égard et leur manque d'esprit collaboratif. « *On doit construire la confiance, c'est une grosse partie de notre travail* », reconnaît la coordonnatrice de WCPC.

⁴¹⁶ Chicago Policy Research Team (2011), *Realizing Promise : Nurturing Children and Building Community in Chicago's Woodlawn Neighborhood*.

1.3. La laborieuse fabrication de l'intérêt commun

Conformément aux attendus fédéraux, la mise en œuvre de *Choice Neighborhood* à Woodlawn repose sur les interactions entre une multitude d'entités de statuts divers appelées à se coordonner. La production du consensus est donc indispensable à la réussite du projet. Or, Woodlawn se caractérise par un système complexe d'alliances et de rivalités entre des acteurs habitués à la confrontation plutôt qu'à la recherche du compromis. *Choice Neighborhood* s'insère dans ce tissu de relations préexistantes.

L'arrivée de POAH dans le jeu local a néanmoins permis de consolider le lent – et laborieux – processus de « construction d'une capacité de la communauté locale » (*community capacity building*). Le principal élément de perturbation du projet n'est venu ni des potentats locaux ni des habitants de Grove Parc, mais d'un groupe de propriétaires refusant la mixité.

Woodlawn ou la communauté introuvable

Le choix a été fait par POAH et ses partenaires de ne pas instituer de comité de pilotage de *Choice Neighborhood*. Seules des réunions de coordination technique rassemblent à échéances régulières les principaux partenaires financiers pour faire le point sur l'avancement des actions de chacun. Dès lors que les grandes orientations du plan de transformation étaient décidées et approuvées par le HUD, les acteurs de POAH ne voyaient pas l'utilité d'un comité de pilotage « politique » qui ajouterait de la lourdeur inhérente au formalisme de ce type d'instance. C'était aussi une manière de contourner la question du pouvoir, POAH préférant laisser aux acteurs du quartier le soin fédérer l'ensemble des partenaires à travers Network of Woodlawn dont l'un des objets est de « *coordonner un processus itératif de planification communautaire du projet, afin d'en mesurer l'efficacité dans la durée et de travailler avec la communauté locale et l'équipe de Choice pour l'actualiser, si nécessaire, en fonction des besoins évolutifs du quartier* ».

Les acteurs de POAH ont une conscience aigüe de leur position d'entité extérieure à Woodlawn. « *On est un promoteur de Boston et on ne pouvait pas arriver en disant qu'on allait démolir Grove Parc et prendre l'argent du gouvernement fédéral*, dit l'un d'eux. *On n'avait pas la légitimité pour cela* ». Dans son premier projet soumis au HUD en 2007, l'entreprise sociale de Boston avait donné tous les gages de sa volonté de coopération avec les acteurs du quartier, à commencer par les résidents de Grove Parc. Puis, pour la préparation du projet *Choice Neighborhoods*, POAH avait sollicité institutions et groupes locaux en vue d'enrichir le projet immobilier co-élaboré avec les habitants.

Une fois la compétition remportée, les acteurs de POAH ont veillé à inscrire le projet dans la dynamique partenariale préexistante – une démarche d'autant plus nécessaire pour une entreprise dirigée par des Blancs de Boston. Un bureau a été ouvert à Chicago, du personnel a été recruté sur place, et les instances partenariales du quartier ont été méthodiquement investies pour aider POAH à construire son identité d'acteur de la communauté. Telle est l'une des missions de son directeur, Bill Eager, et de Felicia Dawson (elle-même afro-américaine). Avec le titre de *community organizer*, elle s'efforce de nouer des liens avec différentes « parties prenantes », notamment celles qui sont représentées au sein de Network of Woodlawn (NOW) qui fédère les groupes les plus influents du quartier. Pour faciliter son acceptation, POAH a joué la carte de la transparence et de la concertation :

« Le processus est très transparent par rapport à nos projets. On ne fait rien sans qu'un grand nombre d'organisations aient eu leur mot à dire. Cela tient pour beaucoup à notre source de financement qui vient du gouvernement fédéral. Si c'était notre argent, on serait peut-être moins transparent. Mais là c'est plus qu'un projet immobilier qu'on réalise pour nous-mêmes. À Woodlawn, on est au service du quartier (steward for the neighborhood). On est tout à la fois comptables devant le HUD et devant le quartier, mais plus encore vis-à-vis du quartier que vis-à-vis du HUD. »

Choice Neighborhood a précipité la création de Network of Woodlawn, mais POAH s'est bien gardé de chercher à en prendre la direction – ce qui aurait été de toute façon difficile car après avoir remporté *Choice Neighborhood*, POAH a été déstabilisé par le départ son premier directeur et de la plupart de ses acteurs initiaux. Toute latitude a donc été laissée aux acteurs du quartier pour s'auto-réguler dans le cadre de Network of Woodlawn :

« On était dans une position unique par rapport aux acteurs du quartier. On leur a amené des ressources, mais on leur a dit clairement qu'on n'était pas les mieux placés pour savoir ce qui est le mieux pour le quartier. On valorise l'engagement de la communauté, car on sait que chacun a sa vision, sa légitimité et ses intérêts. Mais si on parle souvent de "communauté" à Woodlawn, on sait aussi qu'elle n'est pas homogène. On avait donc besoin d'un lieu où tous les intérêts seraient présents autour de la table. »

Même avec l'intention de ne rien imposer contre la volonté de « la » communauté désormais incarnée par NOW, la partie n'est pas facile pour POAH. Woodlawn manque tout à la fois de cohésion géographique, du fait de son découpage en sous-quartiers, des nombreux espaces en friche et du manque d'équipements de centralité susceptibles de renforcer l'identité du quartier. Cette fragmentation physique se double d'une mésentente chronique entre les *leaders* du quartier. « *Personne n'est d'accord sur rien à Woodlawn* », lance un interlocuteur dans ce qui n'est pas une boutade.

En lançant le *New Communities Program* (NCP) à Woodlawn, LISC-Chicago l'avait appris à ses dépens. Woodlawn qui faisait partie des quatre sites-pilotes de la *New Communities Initiative* (le programme qui avait précédé NCP avant 2002), en avait été sorti à cause de la mésentente entre le révérend Brazier et le Dr. Finney. Confronté à leurs querelles de chapelles (au sens propre et figuré), LISC avait donc jeté l'éponge avant de se résoudre à réintégrer Woodlawn dans NCP en 2002.

Les conflits locaux ne sont pas limités à ces deux personnages. Mattie Butler, autre figure du quartier à la tête de WECAN, joue sa partition, celle l'avocate infatigable des pauvres en lutte contre l'Université de Chicago. Après avoir grandi dans le célèbre grand ensemble de Cabrini Green à Chicago, aujourd'hui démolie, Mattie Butler a commencé sa carrière comme chanteuse, dans les années 1960, aux côtés de son frère aîné Jerry « Iceman » Butler, chanteur-compositeur à succès qui avait débuté sa carrière avec Curtis Mayfield (rencontré à Cabrini Green) avant de collaborer avec Otis Redding. Dans les années 1980, Jerry et Mattie se sont tous deux reconvertis dans la vie civique à Chicago, le premier en se faisant élire au Comté, la seconde en fondant WECAN, en 1980, après qu'un incendie motivé par le gain de polices d'assurance ait décimé 13 enfants à deux pas de chez elle. Durant la décennie suivante, M. Butler s'était violemment opposée à Brazier et Finney à propos des objectifs et conditions de nomination d'une organisation chargée de gérer un fonds pour le développement des quartiers de Woodlawn et Kenwood-Oakland. Dix ans plus tard, Brazier et Finney lui ont offert un siège au conseil d'administration de NCP-Woodlawn, « *dans l'espoir que je me taise* », précise l'intéressée.

NCP Woodlawn est décrit par un autre acteur comme « *le conseil de sécurité de l'Onu, où l'occupation de chaque siège était âprement négociée.* » Dans ce contexte, l'adoption du *Quality of Life Plan*, en mai 2005, était presque inespérée avec l'implication de 300 personnes de divers horizons. Mais ce premier pas vers une plus grande unité de la communauté du quartier avait été acquis au prix d'une contestation frontale du *New Communities Program* par des groupes de résidents – notamment ceux de Grove Parc – qui s'estimaient exclus du processus et qui se sont imposés comme par effraction dans des groupes de travail où les discussions étaient pour le moins passionnelles.

La démarche NCP repose sur une *lead agency*, « organisation parapluie » (*umbrella organization*), c'est-à-dire qui en abrite d'autres en restant neutre en principe par rapport aux intérêts en présence. Cette agence devait donc garantir transparence et pluralisme dans la définition des orientations puis l'allocation des ressources. Mais à Woodlawn, l'idée de *lead agency* a été rejetée, chaque groupe

redoutant d'être lésé. Il faut dire que le rôle d'agence leader avait été confié à WPIC qui se positionnait aussi comme porteur de nombreux projets financés par NCP...

Il manquait donc un élément essentiel, la confiance, laquelle n'a que modérément progressé par la suite, avec l'aide de LISC qui a dépêché sur place une consultante. Mais sans modifier la nature structurellement antagonique des relations inter-groupes, ni le sentiment d'une partie de la communauté que le pouvoir est confisqué par les groupes les plus puissants du quartier⁴¹⁷. De fait, en 2007, la direction de NCP-Woodlawn a été confiée au révérend Brazier au terme d'un compromis passé avec Finney pour créer un comité de pilotage où n'étaient représentés que TWO, WPIC et l'Université de Chicago.

L'arrivée de POAH, avec *Choice Neighborhood* dans sa besace, a marqué une nouvelle étape dans la fabrication pour le moins contrariée d'un consensus local, comme le relate un acteur de NCP :

« Choice Neighborhood a été un prétexte pour que les acteurs travaillent ensemble plus étroitement qu'ils ne l'avaient jamais fait auparavant. Sans doute pas de façon aussi inclusive qu'on l'aurait voulu, mais au moins toutes les factions sont autour de la table, ce qui n'était pas arrivé depuis des décennies si l'on met de côté la parenthèse du Quality of Life Plan. Avec Choice, il y a eu pour la première fois un accord sur une vision commune et chacun était prêt à mettre de côté ses différences pour remporter la compétition... au moins pendant un moment. »

L'instauration d'un nouveau climat a été favorisée par la neutralisation des deux grandes figures du quartier : le révérend Brazier est décédé en octobre 2010 en pleine phase d'élaboration du projet *Choice Neighborhood* ; le Dr. Finney qu'un interlocuteur qualifie de « *roi du quartier pendant longtemps* » est désormais obligé de faire profil bas à cause de ses démêlés avec la justice.

Le Dr. Byron Brazier, successeur de son père à la tête de l'Église apostolique, a porté la création de Network of Woodlawn tout en le localisant dans son église... Il en préside le conseil d'administration et chaque comité thématique, et regarde de près l'ensemble des nominations. Cette gestion autocratique suscite un malaise parmi les groupes associés à la nouvelle organisation parapluie. Le risque n'est pas négligeable de les voir désertier les instances de NOW. Mais ils acceptent pour l'heure de jouer le jeu du compromis au nom du bien supérieur de la « communauté » locale.

La plupart de nos interlocuteurs conviennent en effet que la capacité de NOW à produire du consensus est d'ores et déjà plus élevée que dans NCP. Cependant, en drainant des ressources additionnelles dans un quartier longtemps désinvesti, *Choice Neighborhood* n'a pas manqué de réveiller les appétits de contrôle sur ses ressources. NOW est certes cantonné au pilotage du volet « quartier » de *Choice*, mais certains de ses acteurs aimeraient décider aussi de l'emploi des fonds sur les volets « logement » et « habitants ». La logique du *need and greed* (le besoin et l'avidité) n'a donc pas disparu « *On a pensé naïvement que les acteurs du quartier seraient contents qu'on apporte ces ressources, mais certains pensent que ça leur revient de droit et laissent entendre : qui sont ces gens qui viennent dans mon quartier où je me suis battu pendant quarante ans ?* », confie un acteur de POAH. Tel est le sens d'une tribune au vitriol postée sur Internet en octobre 2011 par la propre femme de Finney, directrice de TWO dont son mari est le président⁴¹⁸.

Le front du conflit sur le contrôle des ressources s'est maintenant déplacé et se cristallise autour de l'affrontement entre Brazier fils et le conseiller municipal du secteur, l'*alderman* Willie Cochran. Cette rivalité a moins à voir avec des différences programmatiques – ils s'accordent sur les mêmes objectifs de transformation du quartier – qu'avec le désir de s'attribuer les mérites des premiers résultats engrangés grâce à *Choice Neighborhood*. En 2007, Brazier père et Finney avaient apporté un soutien décisif au candidat Cochran qui avait vaincu l'*alderwoman* Troutman, soupçonnée puis

⁴¹⁷ Greenberg, D. et al. (2010), *op. cit.*

⁴¹⁸ <http://knowledgeisking.ning.com/m/blogpost?id=5142734%3ABlogPost%3A53459>

condamnée pour corruption. Maintenant qu'il dépend moins de ceux qui l'ont fait roi, l'*alderman* veut être perçu comme celui a su inspirer la dynamique de Network of Woodlawn. Mais il se heurte à Brazier fils, « *lequel est persuadé qu'il est l'alderman de Woodlawn* », plaisante (à moitié) un interlocuteur. Brazier fils peut en effet se prévaloir non seulement de l'héritage paternel, mais aussi du soutien des 18 000 fidèles de l'Église apostolique venus de tout le South Side de Chicago. Or, la circonscription électorale de Cochran est plus large que celle de Woodlawn...

La position fragile de l'*alderman* à Woodlawn s'explique aussi par l'histoire politique locale. La ville de Chicago correspond à un « régime urbain » de type clientéliste hérité de la « machine » du parti démocrate dans lequel seuls les groupes locaux connectés au pouvoir politique local accèdent aux ressources municipales⁴¹⁹. Richard Daley, l'ancien maire, avait ainsi concédé la gestion des quartiers afro-américains à des *leaders* locaux en échange de leur soutien aux élections. Si de par sa fonction Cochran a un accès direct au maire de Chicago, c'est le cas aussi de Brazier. Leur entente est donc impérative pour faire avancer des projets. Si rien ne peut se faire contre la volonté du premier, rien ne peut non plus se décider sans l'aval de l'*alderman* qui a autorité sur les services de la ville. Certes, de l'avis de plusieurs interlocuteurs, Cochran ne décide pas vraiment de l'emploi des ressources à Woodlawn. Mais il est incontournable pour toute décision nécessitant l'approbation du conseil municipal.

Le conflit de légitimité des deux protagonistes, doublé d'une forte animosité personnelle, inquiète l'ensemble des acteurs de *Choice Neighborhood* qui se tournent désormais vers le maire Rahm Emanuel et Andy Mooney, le directeur du Logement et du Développement économique et ancien directeur de LISC-Chicago. Pour l'heure, le maire préfère se tenir à l'écart des batailles internes à Woodlawn où il bénéficie du soutien des deux parties en conflit. Bien qu'il ait été le chef de cabinet de la Maison blanche après l'élection d'Obama, *Choice Neighborhood* n'est assurément pas sa priorité. Ce n'est après tout que l'un des 200 quartiers, 77 communautés et 50 districts électoraux de la ville... Et Woodlawn n'a pas l'exclusivité de certains problèmes comme celui de la criminalité violente.

Comme POAH est responsable de *Choice* vis-à-vis du HUD et que le promoteur social a eu largement la main pour rédiger le projet, la ville semble s'accommoder de jouer les seconds rôles ; d'autant qu'un rôle de premier plan pèserait sur ses finances. POAH voudrait *a minima* que le maire désigne une personne de son cabinet pour coordonner les services municipaux, et lui a adressé un courrier en ce sens. Car une fois *Choice Neighborhood* entré en application, on n'a guère constaté d'attention aussi soutenue des services – même si aucun interlocuteur ne considère à l'inverse que Woodlawn serait davantage négligé qu'un autre quartier de Chicago, en tous cas qu'un autre quartier afro-américain ou hispanique. Un référent a bien été désigné au sein du département du Logement et du Développement économique, mais il ne consacre qu'une partie très limitée de son temps à *Choice Neighborhood*. Et cet agent municipal n'est guère en capacité d'animer une dynamique de travail transversal aux services des Transports, de la Police ou de l'Éducation. Tout se passe donc comme si la ville de Chicago continuait de considérer *Choice Neighborhood* comme un projet essentiellement immobilier.

Une autre institution aurait pu jouer un rôle dans la régulation des conflits locaux : l'Université de Chicago qui siège au sein de Network of Woodlawn. Mais elle pâtit du contentieux historique avec certaines organisations représentées au sein de NOW, alors que les relations se sont singulièrement

⁴¹⁹ Rappelons que le concept de régime urbain a été forgé par Clarence Stone dans un ouvrage classique sur Atlanta qui tentait de dépasser la question de savoir « qui gouverne ? » dans les politiques urbaines locales analyser les modes de coopération et d'échanges entre des groupes coalisés pour atteindre des buts communs. Stone, C. (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas. Pour une discussion du concept et de sa pertinence dans en Europe et en France, voir Reigner, H., Ségas, S. (2013), *Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville*, Congrès de l'AFSP, Paris.

améliorées avec TWO et WPIC qui se sont découverts des intérêts communs. Signe de ce rapprochement, l'université avait étroitement collaboré au *Quality of Life Plan*, son projet pour développer la partie sud du campus (nouvelle résidence étudiante, commerces, parkings, réfection des rues...) ayant été accueilli à bras ouvert par Brazier et Finney. Mais une intervention plus directe de l'université dans le jeu d'acteurs au-delà de la 61^{ème} rue risquerait de rouvrir des plaies anciennes.

Le nimbysme version afro-américaine

Les divers groupes et institutions de Woodlawn ont su dans une large mesure mettre leurs différends historiques entre parenthèse, au moins jusqu'à présent. *Choice Neighborhood* a permis de dégager un intérêt commun en dessinant un horizon pour l'évolution du quartier dans lequel chacun peut se retrouver.

Les institutions les plus puissantes (municipalité, université, promoteurs immobiliers sociaux et privés) voulaient éradiquer l'« abcès de fixation » qu'était Grove Parc, censé tirer l'ensemble du quartier vers le bas. Toutes, y compris POAH et le HUD, se retrouvent autour de cet agenda, dont l'objectif ultime est de valoriser le quartier vis-à-vis de l'extérieur. Tel était par exemple le credo du révérend Arthur Brazier qui déclarait en 2007, en réponse à des critiques virulentes adressées au projet immobilier mixte de Columbia Pointe : « *Ce quartier est passé de 60 à 27 000 habitants. Nous avons toujours beaucoup, beaucoup de pauvres qui dépendent de l'aide sociale. Nous avons besoin d'une classe moyenne* »⁴²⁰.

Son fils Byron ne dit pas autre chose : « *On n'est pas là pour gérer des gens dans leur pauvreté. Nous avons les pauvres. Maintenant nous avons besoin d'équilibrer avec les classes moyennes. Tout le monde est gagnant* »⁴²¹. Bien qu'en rivalité avec Byron Brazier, le conseiller municipal du secteur, Willie Cochran, est à l'unisson. Durant sa campagne de 2007, il déclarait : « *La gentrification est une bonne chose pour le quartier, mais il est important de conserver une approche équilibrée. Je suis en faveur d'un développement équilibré* »⁴²².

En même temps qu'elle aspire ouvertement à la *gentrification* du quartier, l'élite afro-américaine de Woodlawn affirme vouloir préserver une offre de logements « abordables ». Tout en maintenant un certain flou sur cette notion car les mêmes dénoncent régulièrement le « trop plein » de logements sociaux, tandis que les jeunes délinquants issus de ces logements sont très présents dans leur expression.

On constate aussi que l'augmentation de la diversité raciale du quartier est parfaitement assumée par ces acteurs, même si la perspective d'une *gentrification* qui verrait des Blancs revenir en nombre à Woodlawn est très hypothétique à ce stade. En revanche, pour les acteurs extérieurs au quartier, la diversité raciale n'est pas un objectif recherché en tant que tel, sans doute parce qu'il n'a pas à être imposé de l'extérieur. Mais c'est un effet anticipé en cas de réussite du projet de revitalisation du quartier :

« *Si 'on réussit à en faire un quartier de choix, il va forcément se diversifier sur le plan racial.* » (POAH)

« *Ce n'est pas notre but en tant que tel, on ne le fait pas pour ça, mais ce serait un résultat appréciable. Bien que ce ne soit pas une composante du projet, ce peut être un effet dérivé du projet si le marché amène d'autres habitants.* » (HUD)

⁴²⁰ Cité par McCarron (2010), « Bishop Brazier's Gentle Way Inspires our Work », LISC Chicago's NCP, November, 4.

⁴²¹ Cité par McCarron (2013), « New Pillars Support Woodlawn Renewal », LISC Chicago's NCP, March, 29.

⁴²² Cité par Paker, E. (2007), « Track Record, Local Support Aid Troutman », Medill Reports, Northwestern University, February, 8.

« La plupart des institutions disent que faire de la mixité économique suffit. Mais en réalité tous savent que si l'on réussit, la diversité raciale augmentera parce que l'on attirera d'autres gens. Mais pour que ça marche, il faudrait que le quartier commence par devenir un endroit couru (hot) par des étudiants et des artistes. Woodlawn est l'endroit où ça peut arriver. » (municipalité)

L'objectif de diversification raciale est porté de façon beaucoup plus explicite par l'élite afro-américaine du quartier. Network of Woodlawn se donne ainsi pour but explicite « *de parvenir à une population économiquement et racialement diverse à Woodlawn* ». Depuis des années, les *leaders* du quartier travaillent main dans la main avec des promoteurs blancs (l'un d'eux siège au sein de NOW). Sans doute l'afflux de ménages blancs serait-il le signe de la réussite économique du quartier. Ce pourrait être aussi une manière de répondre aux stratégies de distinction sociale de cette frange du quartier. Ces propos de Rudy Nimocks, qui siège dans de nombreuses organisations à Woodlawn, mais aussi à l'Université de Chicago dont il a longtemps dirigé le service de police et où il dirige aujourd'hui le service des « partenariats avec les quartiers », reflètent bien ces différentes perspectives :

« On le voit avec le public housing, il faut des normes sociales, sinon les jeunes sont entraînés vers les gangs, avec une espérance de vie très courte. Avec une mixité des revenus, ceux qui à cause des circonstances de la vie sont en difficulté bénéficieront de modèles positifs (role models). Pour Woodlawn, je ne vois aucun problème à la gentrification. Les projets de l'université font monter les valeurs foncières, c'est très bien. Le conflit n'est plus entre Blancs et Noirs. Avant, je ne pouvais pas m'asseoir dans les mêmes places de bus que les Blancs. Il y a eu à l'évidence un changement positif. La race est de moins en moins un enjeu. Les Blancs sont plus éduqués, plus sophistiqués et ils ont plus de reconnaissance sociale. Leur présence apporterait plus d'entreprises, car elles font des études de marché sur la démographie des quartiers avant de s'y implanter. »

Les résidents de Grove Parc qui s'étaient mobilisés contre les déménagements forcés et les acteurs engagés à leurs côtés n'ont jamais exprimé non plus d'hostilité de principe à l'égard de la mixité – y compris dans sa dimension raciale – dès lors que les logements abordables seraient préservés et que le droit de continuer à habiter Woodlawn serait garanti. À cette condition près, la mixité serait même désirable pour les ménages pauvres de Grove Parc. Ils feraient donc le même calcul rationnel : l'arrivée de ménages plus riches dans le quartier veut dire plus de commerces et de services, mais aussi plus d'attention de la part de services publics comme la police. Tel est le raisonnement de ces activistes autrefois engagés dans le combat pour la préservation de Grove Parc :

« Même si l'on voit des blancs revenir dans le quartier, il n'y a pas d'enjeu racial. Le problème ce sont les Noirs en risque d'être expulsés du quartier. Je suis d'accord pour que le quartier se développe à condition que les habitants soient autorisés à rester. » (résident de Grove Parc)

« Par rapport à la gentrification, notre préoccupation n'était pas de savoir qui allait arriver dans le quartier mais qui serait contraint de partir. Notre préoccupation c'était le droit de rester dans le quartier. Tant que les gens pouvaient rester, le fait de développer du logement au prix du marché n'était pas forcément un problème. Les Blancs avec plus de revenus attirent plus de services de police, plus de magasins, etc. Dès lors que les gens n'étaient pas évincés, c'était perçu comme positif. » (acteur extérieur au quartier)

Même Mattie Butler, membre du bureau de STOP et en pointe depuis toujours contre les « périls » de la *gentrification*, n'a pas de prévention concernant la diversification raciale de Woodlawn. Elle suspecte en revanche les dirigeants d'organisations comme TWO et WPIC de chercher à se débarrasser des pauvres. Et si Butler siège avec eux au sein de Network of Woodlawn, c'est comme avocate des pauvres :

« Quand je suis arrivée dans ce quartier, il y avait des Blancs et je n'ai pas de problème avec ça. Aujourd'hui, des Blancs arrivent dans des copropriétés et il n'y a pas de tensions. On ne s'est pas enfuis ! Certains travaillent pour l'université, l'État, les hôpitaux... Ce sont des cadres attirés par le rapport qualité-prix du quartier. Mais les grandes organisations du quartier ne se contentent pas de cela, elles veulent se débarrasser des Noirs pauvres, des gars qui sont au coin de la rue. Je suis au conseil d'administration de NOW, mais je suis isolée et je le sais. Quand j'ai accepté ce siège, je

savais que je serais isolée car mon objectif n'est pas de développer le quartier pour des classes moyennes et supérieures. Les autres m'ont dit en face que c'était leur agenda, mais ce n'est pas le mien. »

Eu égard à l'objectif de mixité, le principal facteur de dissensus à Woodlawn vient en fait d'un groupe de propriétaires noirs de la partie ouest du quartier, West Woodlawn. Ils ne sont nullement hostiles à l'arrivée de ménages plus fortunés et/ou blancs, bien au contraire. Guidés par leur rationalité de propriétaire, une telle évolution ne pourrait que contribuer à revaloriser leur investissement immobilier malmené par la crise. Beaucoup avaient investi dans le quartier voici quelques années, pensant réaliser une bonne affaire pendant que le marché était au plus haut, avant qu'il s'effondre en faisant perdre à leur bien jusqu'à 75 % de sa valeur en l'espace de quelques années.

Si ces propriétaires ont un agenda anti-mixité, c'est à l'encontre d'un autre groupe de Noirs plus pauvres qu'eux à Woodlawn : les locataires de Grove Parc et autres ménages bénéficiant d'une aide sociale au logement – avec une hantise particulière envers les familles avec des garçons. Leur « nimbysme⁴²³ » est le plus directement révélateur d'un conflit de classe interne à la communauté noire.

Convaincus que la rénovation de Grove Parc contribue à déverser et reconcentrer les locataires de Grove Parc dans West Woodlawn, ces propriétaires ont formé la West Woodlawn Coalition revendiquant 200 adhérents, pour contester frontalement le rachat de propriétés à l'abandon par POAH qui les utilise – en partie – pour reloger des ménages de Grove Parc. En 2011, ils écrivaient dans leur journal que West Woodlawn était « *devenu un dépotoir pour habitants pauvres* », demandant à leur supporter de se comporter en « *P.O.A.H. (Pissed Off Angry Homeowners)* » (*propriétaires en rogne et en colère*) et au vrai POAH « *de retourner à Boston où ils vivent et paient leurs impôts* »⁴²⁴.

Pour l'un des porte-parole du groupe des propriétaires, résident du quartier mais également propriétaires de logements qu'il loue, cela ne fait aucun doute : « *On est en train de recréer un ghetto comme dans les années 1960* ». Après avoir lancé une pétition sur Internet qui n'a recueilli que 142 signatures, il envisage avec ses amis propriétaires d'organiser un référendum pour instaurer une limite de 20 % de logements aidés dans leur secteur. Ils préconisent le basculement du « surplus » vers le marché libre et la dispersion des ménages aidés à qui l'on octroierait des *vouchers* pour qu'ils s'en aillent vers d'autres quartiers. À l'appui de leur revendication, ils invoquent des « *études scientifiques* » qui prouveraient qu'un quartier dysfonctionne au-delà de 20 % de logements aidés. Ils n'hésitent pas non plus à crier à la « *discrimination* » et à convoquer la jurisprudence Gautreaux sur la ségrégation raciale⁴²⁵.

Dans leurs discussions avec la coalition, les responsables de POAH justifient leur projet en faisant valoir les risques de saisies et de revente au rabais des logements laissés vacants à des promoteurs qui y logeraient des ménages encore plus pauvres, porteurs de *vouchers*, faute de trouver d'autres locataires dans les conditions actuelles du marché. POAH fait aussi valoir ses qualités de bailleur responsable, soucieux de mixer ses locataires. POAH s'est notamment engagé à ne pas loger plus de 50 % de ménages de Grove Parc dans les 102 logements immeubles acquis à West Woodlawn, des ménages soigneusement sélectionnés au demeurant.

⁴²³ Acronyme de *Not In My Back Yard* signifiant « pas dans mon jardin ».

⁴²⁴ West Woodlawn News (2011), « POAH's Plans without Community Involvement », vol. 2, June.

⁴²⁵ Voir *supra* première partie 1.1

Un travail inachevé d'organisation des habitants

Le dissensus à Woodlawn reflète à maints égards les divisions sociales et intérêts contradictoires de leurs habitants. Les propriétaires mécontents du projet de POAH ont par exemple trouvé une oreille attentive du côté des organisations « communautaires » les plus institutionnalisées (et un appui tout à la fois public du Dr. Finney). Notre interlocuteur de la West Woodlawn Coalition se félicite ainsi que « *Network of Woodlawn entend nos frustrations* ». Leur priorité est en effet convergente, alléger la proportion de pauvres dans le quartier, même s'il n'est pas questions pour les institutions du quartier, au moins dans l'expression publique de leurs dirigeants, de les en chasser. La municipalité ne serait pas non plus insensible aux préoccupations des propriétaires et aurait approché le HUD pour lui demander de réviser son projet dans un sens plus favorable à leur demande.

Les habitants pauvres de Woodlawn ont aussi leurs avocats – WECAN, STOP, Sargent Shriver National Center on Poverty Law... – mais leur capacité de mobilisation apparaît beaucoup plus fragile et leurs stratégies ne sont pas forcément convergentes. L'essoufflement de la mobilisation des résidents de Grove Parc, consécutive à l'entrée en scène de POAH puis à l'entrée en vigueur de *Choice Neighborhood*, en fournit l'illustration.

Choice Neighborhood avait été élaboré de façon très participative dans le cadre des réunions bimensuelles entre POAH et l'association des locataires. En outre, des groupes de travail avaient été mis sur pied pour approfondir les thèmes du relogement, de l'aménagement et des services aux locataires. S'il était clair que le pouvoir ultime de décider revenait à POAH – une prérogative liée à son statut de (nouveau) propriétaire – les efforts de l'entreprise bostonienne pour impliquer les résidents dans la définition du projet pour Grove Parc ne sont guère mis en doute par cet acteur engagé dans la négociation aux côtés des habitants :

« L'équipe de POAH était constituée de gens qui avaient travaillé dans les quartiers pauvres et certains se sentent vraiment investis d'une mission sociale. Ils savaient parler aux gens et faire en sorte que ça ait du sens pour eux. POAH décide, mais ils ont su donner une réelle opportunité aux habitants d'être consultés afin de se sentir davantage impliqués dans leur communauté. C'était beaucoup plus que de l'information. »

Les lignes de clivage étaient surtout internes aux locataires, divisés sur la part de logements à réserver aux personnes âgées ou sur la dimension sécuritaire du projet. Ce clivage était essentiellement générationnel, les plus âgés aspirant à vivre dans l'univers le plus surveillé possible – des logements pour personnes âgées plutôt que familiaux y contribuant – tandis que les jeunes ne voulaient pas se sentir prisonniers de leur nouvel habitat. Mieux représentés dans l'association des locataires, le point de vue des premiers a prévalu.

Lorsque POAH s'est engagé dans la compétition pour *Choice Neighborhoods*, l'influence de l'association des locataires avait déjà nettement décliné. L'essentiel du protocole d'accord étant repris dans le volet « logement » du plan de transformation, l'élaboration du dossier de candidature a consisté pour une bonne part en un échange entre POAH et ses partenaires institutionnels – internes et externes à Woodlawn – visant à définir des objectifs communs et modalités de coopération (notamment financière). POAH les a rencontrés en bilatéral ou en petit comité, tout en continuant d'échanger avec les locataires et leurs représentants sur le projet *Choice*. Ces derniers ont pu donner leur avis sur la dimension « services », notamment par le truchement du questionnaire à la conception duquel leurs représentants ont participé. Ils y ont intégré des questions qui leur semblaient importantes, en ôtant d'autres perçues comme intrusives. Les représentants des locataires ont aussi participé à la pré-sélection des structures pressenties pour la délivrance des services, ou encore donné leur avis sur la localisation des équipements et espaces commerciaux.

À l'inverse des potentats locaux, l'association des locataires de Grove Parc n'a jamais cherché à prendre le contrôle du processus de décision dans *Choice Neighborhood*. Avant l'arrivée de POAH, l'association des locataires et STOP faisaient certes de « *l'empowerment des habitants à travers*

l'association des locataires et leur représentation dans toutes les instances de décision » l'une de leurs revendications majeures. Mais lorsque le repreneur a pris possession des lieux, ils n'ont plus guère contesté son pouvoir de décision. Les résidents avaient fait appel à un bailleur extérieur parce qu'ils le pensaient responsable et à l'écoute de leurs préoccupations, non pour prendre la direction du complexe immobilier ; sa transformation en coopérative, proposée par Mattie Butler de WECAN, n'avait pas rencontré d'écho auprès de la grande majorité des résidents.

Le fait que POAH se soit positionné en partenaire de résidents qui l'avaient choisi, a sapé l'un des ressorts de leur lutte : faire plier l'adversaire. Une fois leurs principales revendications satisfaites, ils ont eu du mal à changer de registre, à passer d'une posture de confrontation largement tournée vers les institutions extérieures (médias, hommes politiques...) à celle de partenaire local associé à la gestion du plan de transformation.

La fatigue a sans doute joué aussi dans le retrait des acteurs les plus investis dans la lutte contre la fermeture de la résidence. L'affaiblissement du *leadership* est devenu patent, à partir de 2009, quand l'équipe dirigeante de l'association des locataires – la Grove Parc Tenants' Association (GPTA) – a été renouvelée. Ces propos témoignent de son incapacité à adopter un fonctionnement transparent :

« L'amicale ne se réunit presque plus depuis 2010. Pas plus de 20 personnes prennent part aux votes. Le groupe est devenu dysfonctionnel. »

« On n'a eu que deux réunions ces deux dernières années et c'était un désastre ! Personne n'est sur la même longueur d'ondes. Et on s'est rendu compte qu'un groupe a modifié les statuts de l'association sans nous en avertir. Les mandats des membres du bureau ont été allongés de trois à cinq ans... »

Signe de son délitement, l'association des locataires ne s'est pas saisie de l'opportunité de faire entendre sa voix au sein d'un comité consultatif (*Neighborhood Advisory Committee*) initialement prévu par le projet *Choice Neighborhood*. Celui-ci devait inclure les représentants des locataires aux côtés d'autres habitants du quartier (locataires et propriétaires), d'entreprises, d'organisations « communautaires » et de prestataires de services. Ce comité n'a jamais vu le jour et la GPTA n'a jamais cherché à l'activer.

Parce que le projet approuvé par le HUD fournit de nombreux détails sur la participation des habitants qui engagent POAH, le bailleur a cherché à combler ce vide de représentation. Telle est l'une des missions dévolues à Felicia Dawson, recrutée par POAH au titre de *community organizer* pour aller au devant (*outreach*) des locataires qu'elle connaît désormais individuellement. Elle les sollicite en particulier pour participer aux réunions mensuelles (*town hall meetings*) organisées par POAH au Woodlawn Resource Center et ouvertes aux autres habitants du quartier. Lors des réunions, les résidents locataires ne cherchent pas à réinterroger les grandes orientations du projet, mais dans ce qui affecte directement leur vie quotidienne. Leurs préoccupations concernent donc les relogements, le système d'attribution des logements neufs par tirage au sort, la sécurité ou la gestion locative. POAH songe néanmoins à installer des groupes de travail thématiques (*working groups*) pour approfondir certaines questions avec les habitants.

La *community organizer* de POAH incite les participants aux réunions (généralement entre 25 et 100 personnes) à se comporter en « ambassadeurs » pour répercuter les informations essentielles auprès de ceux qui ne se déplacent pas. Faute d'association représentative capable de jouer son rôle d'interlocuteur et de relayer les bonnes informations auprès des résidents, certains d'entre eux ont développé une méfiance envers POAH, en particulier sur ce qui touche à l'équité du processus de relogement à propos duquel circulent diverses rumeurs. La mission de l'*organizer* consiste enfin à faciliter l'intégration dans des ménages relogés dans le voisinage. Elle les appuie dans leurs démarches pour s'organiser à l'échelle des nouveaux immeubles d'habitation et pour qu'ils investissent les réunions d'habitants dans leur environnement immédiat, à l'échelle des « *blocks* » (pâtés de maison).

La capacité de POAH à produire de la cohésion et du consensus parmi les locataires atteint vite ses limites. Le problème ne tient pas seulement au manque de moyens humains attachés aux missions d'*organizing*. Plus fondamentalement, le fait de confier une mission de cette nature à un agent du bailleur brouille forcément les lignes, car cet agent représente le pouvoir. Un acteur de POAH reconnaît l'ambiguïté de la situation :

« Notre relation avec l'association des locataires était devenue moins productive et on avait besoin de travailler avec un groupe élu par l'ensemble des habitants. POAH a encore à faire pour les aider à se doter d'une structure représentative. Mais en même temps, ce n'est pas notre rôle. On sort de notre rôle de bailleur. »

Le maintien de la mobilisation des locataires se trouve entravé par d'autres facteurs : la dispersion géographique liée aux relogements et l'omniprésence des propriétaires de West Woodlawn cherchant à imposer leur problématique dans des réunions qu'ils n'avaient pas du tout investies au départ, semblant découvrir sur le tard l'existence du projet. Difficile dans ces conditions de construire un agenda commun aux habitants, dans leur diversité sociale et géographique :

« Il y a aujourd'hui différentes factions dans l'association des locataires : les seniors, les mères de famille... Et c'est pourquoi je considère que STOP a mal fait son travail d'organiser. En plus, avec la dispersion géographique, chaque groupe de résidents a maintenant ses problématiques propres. Et la participation dans Choice est parasitée par la question des relogements et des propriétaires mécontents. Il faudrait renforcer le capital social entre les différentes catégories d'habitants par exemple à travers des fêtes de quartier (block parties) ou d'autres événements. »

Le constat de carence organisationnelle des locataires est aujourd'hui largement partagé. Au moment de l'enquête, POAH songeait à recourir à un prestataire extérieur pour faire du *leadership development*. De son côté, l'association des locataires qui avait cessé de travailler avec STOP s'apprêtait à reprendre langue avec ce groupe – qui bénéficie désormais d'un petit budget venant d'une fondation – pour l'aider à se restructurer. Rétrospectivement, un ancien *organizer* de STOP admet que *« nous n'avons pas assez formé les habitants pour qu'ils s'autonomisent après notre départ. Il fallait une formation pour assurer la transition entre les leaders initiaux et ceux qui leur ont succédé. Mais on n'avait aucune ressource à l'époque pour faire ce travail. Surtout, STOP était plus aguerri pour faire des campagnes de protestation que pour structurer des associations. »*

Au-delà des rapports bailleurs-locataires, d'autres lieux de concertation avec les habitants existent à Woodlawn. Outre les réunions publiques avec le conseiller municipal, Network of Woodlawn organise des forums thématiques. Celles qui concernent la sécurité et l'éducation ont connu un certain succès d'affluence (jusqu'à 100 personnes par réunion) auprès de simples citoyens ou (plus souvent) d'habitants affiliés à une organisation⁴²⁶. L'objectif n'est pas seulement d'informer les participants sur l'avancement des différents programmes engagés sous les auspices de NOW, mais d'inviter les participants à exprimer leurs préoccupations et à définir collectivement des priorités *« pour qu'ils sentent que ce n'est pas quelque chose qui est fait pour eux, mais qu'ils ont une opportunité d'influencer le processus »*, selon un acteur de NOW.

Signe que les clivages sociaux internes à Woodlawn ne sont pas près de s'estomper, les résidents – actuels et anciens – de Grove Parc investissent peu ces réunions intéressant le quartier dans son ensemble. NOW tient aussi ses propres réunions de bureau (*board meetings*), censées représenter les habitants par le truchement des divers groupes « communautaires » qui y siègent. Même comme le reconnaît un autre acteur de NOW, *« on siège depuis longtemps dans les conseils d'administration et on doit tous se demander ce que veut la communauté »*. La faible culture démocratique de l'oligarchie locale interroge en particulier la capacité et de la volonté de ces institutions locales dites communautaires à représenter les habitants les plus marginalisés du quartier.

⁴²⁶ Des réunions portant les autres thématiques traitées par NOW (services sociaux et santé, développement économique) ont débuté après notre visite à Chicago.

2. LA RENOVATION DE MORRANT BAY A DORCHESTER/BOSTON

À Boston, *Choice Neighborhood* cible le petit ensemble immobilier de Woodledge/Morrant Bay (couramment appelé Morrant Bay). Il s'agit de 129 logements sociaux répartis en 11 bâtiments disséminés autour de Quincy Street, une artère traversant la partie nord de Dorchester, le plus grand quartier de Boston situé au sud-est de la ville. Conformément aux attentes du HUD, le plan de transformation intéresse un périmètre plus large d'environ 1,3 km² appelé Quincy Corridor. Il ne s'agit pas d'un quartier au sens administratif du terme. Ses frontières ont été dessinées pour incorporer le territoire d'intervention de quatre organisations de quartier au cœur du dispositif municipal : Dudley Street Neighborhood Initiative au nord, Dorchester Bay Economic Development Corporation à l'est, Project Right et Quincy Geneva Housing Corporation au sud et à l'ouest (voir cartes ci-après).

Dorchester est un quartier majoritairement minoritaire mais ethniquement diversifié. Ses 115 000 habitants se répartissent entre 46,3 % de Noirs, 26,5 % de Blancs, 17 % de Latinos et 9,3 % d'Asiatiques⁴²⁷. La transition démographique remonte aux années 1950 et 1960. Des Noirs affluaient du sud des Etats-Unis ou bien arrivaient des quartiers centraux de Boston, chassés par la politique drastique de rénovation urbaine. Fuis par les Blancs, les quartiers Dorchester, Roxbury et Mattapan étaient laissés à l'abandon par la municipalité comme par les banques qui pratiquaient le *redlining* – le trait rouge qui entourait les secteurs interdits de prêts. Après le déchainement de violence de 1968, consécutif à l'assassinat de Martin Luther King, la municipalité y a déployé le *Boston Banks Urban Renewal Group* (BBURG) qui ciblait les ménages noirs pour les aider à accéder à la propriété et compenser les discriminations bancaires. Mais le BBURG eut surtout pour effet d'exacerber leur assignation territoriale et la spéculation. Ces étaient la proie des *blockbusters*, ces agents immobiliers qui installaient quelques ménages noirs dans des quartiers blancs pour semer un vent de panique, faire baisser les valeurs immobilières et relouer au prix fort à d'autres Noirs des logements acquis au meilleur prix. Dorchester fut également le théâtre de nombreux incendies volontaires motivés par les primes d'assurance (*arson*). Cet ensemble de facteurs a contribué au départ accéléré des Blancs (*white flight*) dans un laps de temps très court. Ce fut le cas en particulier de l'importante communauté juive qui déserta le quartier en l'espace de quelques années⁴²⁸.

Quarante ans plus tard, Dorchester reste un quartier pauvre où sévissent de nombreux gangs. Mais la négligence prolongée du pouvoir municipal (au moins jusqu'à la fin des années 1980) a été partiellement compensée par l'émergence d'organisations de quartier puissantes et structurées. Leur dynamisme a joué pour beaucoup dans la renaissance de certains secteurs, laquelle doit beaucoup aussi à une immigration nombreuse et diversifiée (Caraïbes, Cap Vert, Vietnam...). L'immigration est très présente parmi les 9 245 habitants de Quincy Corridor, où l'on compte 29 % de Latinos et 25 % de Cap-verdiens aux côtés de 37 % d'Afro-américains et 7 % de Blancs. 23 % des habitants de ce secteur sont nés à l'étranger et 41 % ne parlent pas l'anglais dans leur foyer.

Les habitants de Quincy Corridor n'en cumulent pas moins de nombreuses difficultés : un échec scolaire massif (deux tiers des élèves scolarisés dans les écoles du quartier n'ont pas les savoirs de base requis par l'État) ; une pauvreté élevée (32,7 % de ménages sous le seuil officiel contre 19 % à Boston) ; de faibles niveaux de qualification (35 % des plus de 24 ans sont sans diplôme) ; un chômage endémique (46,3 % des plus de 16 ans ne participent pas au marché du travail) ; des pathologies dont certaines sont liées aux conditions de logement (asthme, saturnisme). Le quartier

⁴²⁷ Ces chiffres de l'année 2010 sont ceux de la ville de Boston qui n'adopte pas la même définition des quartiers que le bureau fédéral du recensement.

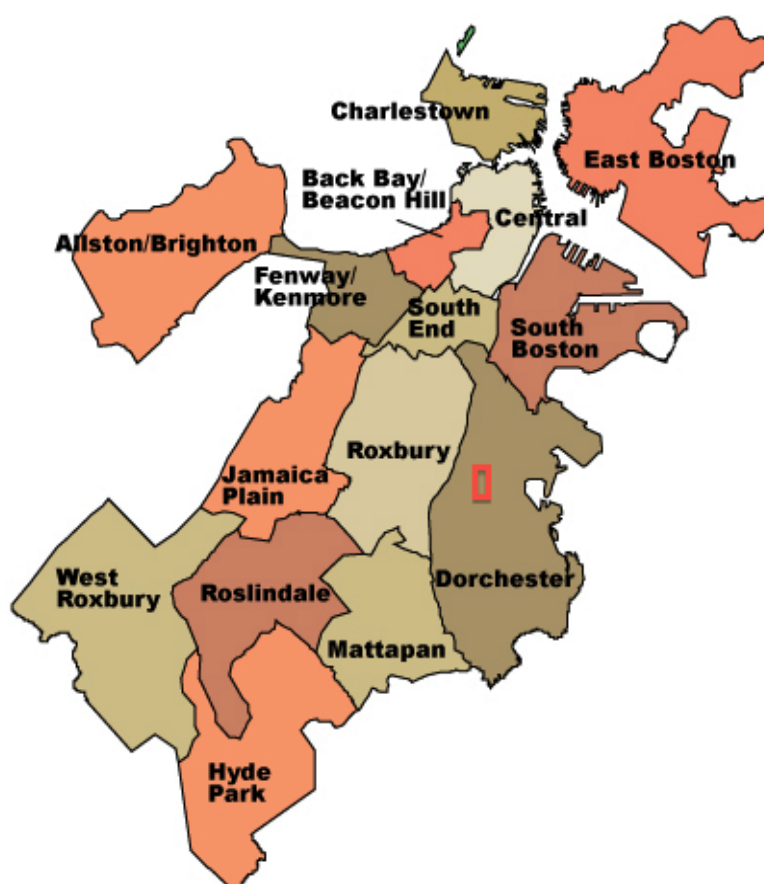
⁴²⁸ Levine, H., Harmon, L. (1991), *The Death of an American Jewish Community : A Tragedy of Good Intentions*, Free Press.

est également affecté par un niveau très élevé de criminalité violente (plus du double de la moyenne municipale).

Le parc d'habitation de Quincy Corridor compte 38 % de logements locatifs ou en accession aidés (mais pas de *public housing*) contre un peu moins de 20 % à Boston. Les données concernant les 126 ménages de l'ensemble immobilier de Marrant Bay sont particulièrement alarmantes, avec 87 % de ménages « extrêmement pauvres » en 2011 (revenu inférieur à 30 % du niveau médian de l'agglomération) et 10 % de ménages « très pauvres » (entre 31 et 51 % du revenu médian) ; 22 % des chefs de foyer en âge de travailler étaient sans emploi⁴²⁹.

Mais Quincy Corridor est un territoire socialement contrasté, avec près de 25 % de propriétaires-occupants, même si ce chiffre est nettement inférieur à la moyenne municipale (32 %) et de Dorchester (34,4 %). Quincy Corridor a été durement frappé par l'éclatement de la bulle immobilière : le prix de vente moyen des logements avait presque triplé entre 2000 et 2005 pour redescendre à un niveau inférieur à celui de l'année 2000.

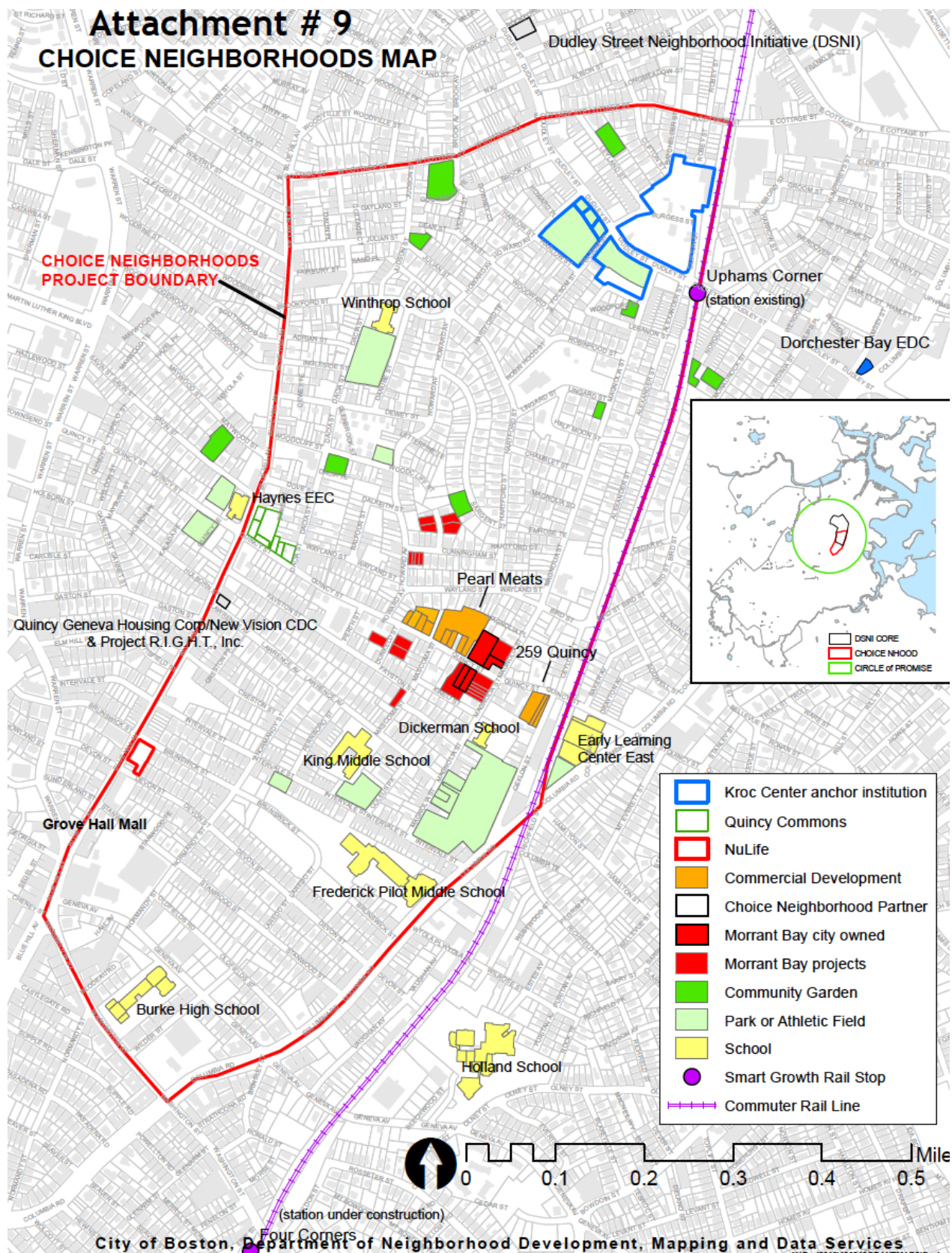
Les principaux quartiers de Boston



Choice Neighborhood = rectangle rouge

⁴²⁹ Ces derniers chiffres sont tirés d'une enquête réalisée auprès des habitants de Woodledge/Marrant Bay en 2011 durant la phase d'élaboration du projet *Choice Neighborhood*.

Périmètre de Quincy Corridor / Choice Neighborhood

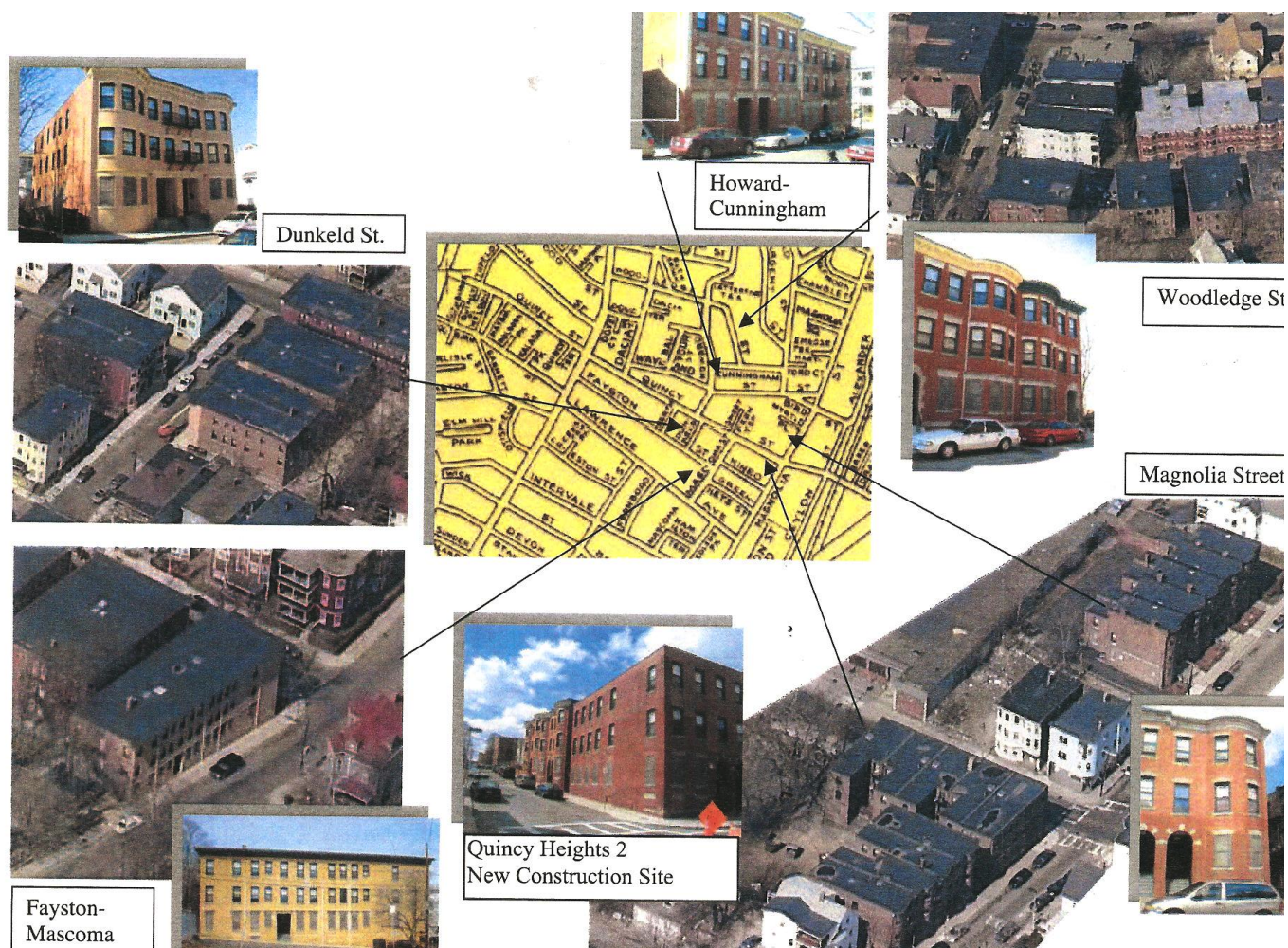


Quincy Corridor = trait rouge / Morrant Bay = îlots rouges

Aperçus de Marrant Bay Apartments



Source : United Housing Management



Source : ville de Boston, dossier de candidature pour l'appel à projets *Choice Neighborhoods*

2.1. La fabrication du projet au croisement des logiques *bottom-up* et *top-down*

Comme à Chicago, *Choice Neighborhood* vient consacrer une démarche de planification de projet engagée avant l'appel à projets fédéral. Ce projet est d'abord le fruit d'une collaboration entre des organisations de quartier engagées dans un dialogue au long cours avec les résidents de Marrant Bay et du tissu résidentiel environnant. Parmi les organisations impliquées dans *Choice Neighborhood* figurent Dorchester Bay Economic Development Corporation (DBEDC) et Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), bénéficiant d'une solide réputation nationale, voire internationale⁴³⁰.

Choice Neighborhood à Boston consiste en la municipalisation d'un projet conçu par des organisations de quartier. *Choice Neighborhood* procède ainsi du croisement entre une démarche ascendante (*bottom-up*) et une initiative descendante (*top-down*), celle de la ville de Boston qui a parié sur un projet de Dorchester Bay pour remporter la compétition fédérale, tout en l'intégrant à ses projets propres.

La stratégie expansionniste d'une entreprise sociale de quartier

Les logements de Marrant Bay étaient la propriété de United Housing Management (UHM), un bailleur privé dirigé par des minorités (*Minority-Owned Business*)⁴³¹. UHM avait acquis ce patrimoine en 1991 après que le bailleur précédent en ait été dessaisi pour cause de mauvaise gestion. Construits au début du 20^{ème} siècle, les 129 logements avaient fait l'objet d'une importante réhabilitation dans les années 1970, mais celle-ci avait paradoxalement aggravé les conditions de vie des locataires en multipliant le nombre d'appartements tout en réduisant leur taille. Dans les années 2000, l'ensemble immobilier ne répondait plus aux normes de taux d'occupation, d'accessibilité, d'incendie ou de consommation d'énergie.

En 2007, United Housing Management qui rencontrait à son tour des difficultés avait sollicité Dorchester Bay Economic Development Corporation pour qu'elle rachète ses dettes, prenne le contrôle du patrimoine et le rénove, UHM restant gestionnaire du site. DBEDC, qui avait réalisé des opérations d'accession dans le secteur, a accepté l'offre tout en associant une autre *Community Development Corporation*, Quincy Geneva Housing Corporation, qui possédait près de 400 logements aidés dans Quincy Corridor⁴³². DBEDC qui s'invitait sur le territoire de Quincy Geneva devait faire accepter. Les deux CDCs ont donc convenu de créer un *joint venture* dans lequel Quincy Geneva prendrait 49 % des parts : *Quincy Heights Limited Partnership*, Quincy Heights étant le nom du futur complexe immobilier. Les deux partenaires se sont alors mis en quête de financeurs municipaux, de l'État et d'autres partenaires en vue de racheter la propriété et de la rénover.

L'acquisition de Marrant Bay à Quincy Corridor reflète la stratégie d'expansion de Dorchester Bay qui multiplie les acquisitions-réhabilitations dans une logique réfléchie de reconquête du territoire. « *C'est petit à petit, rue par rue, qu'on inverse la tendance* », explique sa directrice⁴³³. Malgré la crise, l'activité de Dorchester Bay est restée florissante et sa capacité à capter des aides publiques et

⁴³⁰ Des chercheurs français se sont intéressés organisations « communautaires » de Boston, pour en faire des lectures contrastées : Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil ; Bacqué, M.-H. (2005), « Associations "communautaires" et gestion de la pauvreté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5, n°160.

⁴³¹ UHM est notamment soutenu par l'agence du logement de l'État du Massachusetts, MassHousing, dont la politique favorise explicitement les *Minority* et *Women-Owned Businesses* (MBEs et WBEs).

⁴³² Quincy Geneva sortait alors d'une grave crise financière et de management qui l'avait quasiment conduite à la faillite au début des années 2000.

⁴³³ Citée par Dorchester Reporter (2009), « Dorchester Bay CDC sees opportunities in 2009 », January, 8.

monter des partenariats financiers avec le secteur privé n'a pas été démentie. L'entreprise sociale comptait plus de 150 partenaires et donateurs en 2012. Ce développement est très remarquable pour une organisation fondée en 1979 par une poignée de propriétaires pas spécialement exercés à la gestion de projets immobiliers et économiques d'envergure⁴³⁴.

DBEDC agit tout à la fois pour la préservation d'habitations bon marché, pour l'accession sociale à la propriété et l'aide aux propriétaires-occupants (pour faire des économies d'énergie, lutter contre le saturnisme, etc.) que les banques refusent d'aider. La CDC possède un patrimoine de près de 800 logements locatifs bon marché à Dorchester et Roxbury ; ses projets actuels portent sur l'acquisition de près de 300 logements locatifs supplémentaires. Grâce à des crédits d'impôt (*tax credits*) dont l'État du Massachusetts lui confie la gestion, DBEDC parvient à attirer – surtout en période de crise – des investisseurs privés qui acceptent de rester « silencieux ». Avec des participations minoritaires, Dorchester Bay conserve le contrôle effectif des logements et peut apporter des services aux locataires que le secteur privé ne fournit pas ; 300 logements sont concernés par ce type de *deals*.

Les programmes d'accession sociale et d'aides aux propriétaires-occupants de DBEDC ont concerné près de 500 ménages jusqu'à aujourd'hui. DBEDC est aussi la structure *non-profit* qui, à l'échelle du Massachusetts, a acquis le plus grand nombre de propriétés saisies du fait de la crise des *subprimes* ; elle a ainsi acquis 17 maisons à plusieurs niveaux dans Quincy Corridor, qu'elle a rénovées et revendues à des primo-accédants du quartier. En 2012, son programme de prévention des saisies avait touché plus de 600 ménages, dont la majorité a pu se maintenir dans leur habitation.

Après avoir connu des déboires au début des années 1980, la CDC a initié aujourd'hui de nombreux projets économiques avec désormais une orientation écologique affirmée. C'est dans le cadre d'un vaste projet de revitalisation immobilière et commerciale le long d'une ligne de transports (Fairmount Indigo) que DBEDC a acquis une usine désaffectée à Quincy Corridor pour la reconvertir en centre de fabrication de produits alimentaires frais (voir *infra*). Au fil des ans, DBEDC a développé 15 000 m² d'espaces commerciaux qui auraient créé plus de 300 emplois. La CDC soutient les entrepreneurs et créateurs locaux d'entreprise (notamment les immigrés) à qui elle propose une assistance technique et des prêts conjoints avec des banques (115 prêts accordés et 1 200 entreprises conseillées depuis sa création). Seule CDC de Boston dans ce cas, Dorchester Bay a reçu en janvier 2013 un agrément pour gérer un programme fédéral de prêts aux petites entreprises mis en place par la Small Business Administration. Grâce à l'ensemble de ces actions, plus de 700 emplois auraient été créés ou préservés et la qualité de vie dans le quartier améliorée grâce au développement d'aménités : restaurants, commerces de proximité, un coffee shop, un hôtel, un magasin de cycles, un salon de massage...

Dorchester Bay mène aussi des programmes de formation (centrés sur l'informatique) et d'accès à l'emploi pour les adultes et les jeunes du quartier (620 personnes placées en emploi à ce jour), ainsi qu'un programme de réinsertion sociale et professionnelle des sortants de prison. Dans cette panoplie, les plus jeunes ne sont pas oubliés avec une colonie de vacances, ni les plus âgés avec un programme d'activités intitulé *Rock and Roll Seniors*⁴³⁵.

⁴³⁴ Serageldin, M. (1994), *Community Based Development Experiences Across Cities*, Harvard University.

⁴³⁵ Ces différents éléments sont tirés du bilan d'activités 2011-2012 de Dorchester Bay EDC.

Créer la confiance avec et entre des habitants divisés

Si Dorchester Bay et Quincy Geneva sont d'abord des bailleurs sociaux, ces organisations « communautaires » affirment associer étroitement les habitants à leurs projets. Dorchester Bay dispose ainsi d'une équipe chargée d'organiser les habitants et de structurer des associations de locataires au sein de son patrimoine⁴³⁶. Sa directrice rappelle qu'elle a été formée aux méthodes de Saul Alinsky à Chicago, et que son idée est « *d'apprendre aux habitants à se battre pour eux-mêmes, d'une façon productive, d'aider les gens à s'aider eux-mêmes* ». John Barbour, président de Quincy Geneva, souligne son « *approche ne saurait être descendante (top-down). On n'est pas là assis dans une pièce pour décider des choses pour des gens qui restent en dehors de la pièce. On veut que les gens se limitent à nous dire ce dont ils ont besoin. Avoir de bonnes intentions pour les gens ne suffit pas.* »

Au début de l'année 2008, le trio formé par Dorchester Bay, Quincy Geneva et United Housing Management (qui était encore propriétaire des lieux) a entamé un dialogue avec les locataires de Marrant Bay et les habitants alentours, généralement des propriétaires-occupants. Leur projet initial n'avait pas séduit les locataires, comme l'explique un acteur de la concertation :

« Les habitants n'étaient pas satisfaits du projet initial car c'était une réhabilitation cosmétique. C'était repeindre les logements en faisant seulement des réparations mineures. Les habitants n'aimaient pas non plus le design. On gardait des logements de même taille alors qu'ils étaient beaucoup trop petits. Il y a eu également des désaccords sur le rôle de United Housing Management qui conservait la gestion du site alors que ce bailleur avait une responsabilité dans la dégradation de la propriété. Dorchester Bay et Quincy Geneva devaient être plus actifs et ne pas laisser United se débrouiller ».

Face à ces réactions négatives, la crainte des bailleurs était de voir le projet s'enliser. Or, ils avaient besoin du soutien de la « communauté » pour obtenir des financements extérieurs. Ils se sont alors tournés vers une association tierce, Project R.I.G.H.T. (*Rebuild & Improve Grove Hall Together*) qui a mobilisé sur place un *community organizer*. Fédérant une quarantaine d'associations à l'échelle de Grove Hall (un secteur à cheval sur Dorchester North et Roxbury), Project RIGHT est une « organisation parapluie » (*umbrella organization*) dont le périmètre d'intervention intègre une partie de Quincy Corridor. L'association intervenait déjà dans ce secteur où elle avait aidé à la constitution de sept groupes d'habitants pour travailler sur la sécurité et la qualité de la vie.

Project RIGHT se réclame du « *pouvoir qui vient des gens, rue par rue* », selon les termes du président de son conseil d'administration, également président du conseil d'administration de Quincy Geneva. Project RIGHT n'était donc pas absolument neutre, mais présentait l'avantage de n'être pas identifié comme le porteur du projet. Michael Kozu, le *community organizer* chargée de la concertation sur le projet de rénovation de Marrant Bay, explique son rôle :

« J'étais chargé de l'animation des réunions. L'objectif était d'apporter une aide technique aux locataires pour qu'ils comprennent les projets qui leur étaient présentés. Grâce à notre travail, les bailleurs ont modifié leur projet en tenant compte de la volonté des résidents ».

⁴³⁶ Ce service appelé *Resident Initiatives & Community Organizing* privilégie l'organisation de résidents autour des thèmes de la tranquillité publique (à travers des *Crime Watches*) et de la gestion urbaine de proximité. Un programme appelé *Youth Force* est également dédié à la détection de *leaders* parmi les jeunes du quartier qui peuvent recevoir, au sein du Youth Leadership Institute, une formation à l'animation de réunions, à l'engagement de campagnes autour de revendications, à la compréhension des relations de pouvoir, etc. Ces jeunes s'exercent en parallèle comme *community organizers* à mi-temps. Voir Schwartz, S., Suyemoto, K. (2012), « Creating Change from the Inside: Youth Development within a Youth Community Organizing Program », *Journal of Community Psychology*, vol. 41, n°3.

Pour les bailleurs, l'enjeu essentiel était de « *construire la confiance* » (*building trust*) avec les habitants, « *la première chose et la plus importante pour que les gens s'ouvrent à nous* », souligne un acteur de Quincy Geneva. Tel était l'objet des contacts individuels avec les locataires et des réunions collectives qui se sont tenues chaque mois pendant deux ans.

Ces réunions devaient en particulier rassurer les locataires sur le fait que les logements sociaux seraient préservés et qu'ils auraient le droit de continuer à vivre dans le quartier. La menace ne venait pas tant de Dorchester Bay et Quincy Geneva que des propriétaires des maisons alentours. Les réunions avec les deux catégories d'habitants étaient extrêmement tendues et marquées par le mépris et le ressentiment des propriétaires qui incriminaient ouvertement le comportement des locataires. Ces tensions étaient révélatrices d'un conflit de classe recouvrant aussi un clivage racial puisque la plupart des propriétaires sont Afro-américains et les locataires des immigrés Latinos.

L'enjeu de la confiance ne se posait donc pas uniquement entre les bailleurs et les locales, mais aussi et peut-être surtout entre ces deux catégories d'habitants placés en situation de mixité résidentielle. C'est ce que suggèrent ces acteurs de Dorchester Bay, Quincy Geneva et Project RIGHT :

« Les propriétaires avaient peur que le projet ne fasse que recréer le problème. Ils étaient en colère contre le trafic de drogue, l'encombrement des rues que cela générerait... Locataires et propriétaires se blâmaient les uns les autres sans voir de solution. »

« C'est le problème des quartiers mixtes. Les gens ne se voient pas comme des égaux. Même par l'éducation ou par la vertu de nos actions, on n'arrive pas à rassembler les propriétaires et les locataires. Le défi le plus important, c'est la confiance. »

« Les propriétaires voient les locataires comme des citoyens de seconde catégorie qui se comportent mal et ne paient pas d'impôts. La première chose que les propriétaires disent dans les réunions c'est : allez-vous ramener les mêmes gens ? Ils parlent des autres comme s'ils n'étaient pas des êtres humains. »

« Les propriétaires avaient surtout peur que les enfants des locataires viennent chez eux les voler. Les locataires se sont défendus et ont répondu aux propriétaires que leurs enfants n'étaient pas la cause de tous leurs problèmes. »

Déjà organisés à travers leurs propres associations, se sentant plus légitimes, les propriétaires avaient tendance à marginaliser les locataires lors des réunions sur l'avenir de Marrant Bay. « *Ils se comportaient un peu comme des seigneurs locaux, exigeant des réponses immédiates à toutes leurs questions* », souligne un acteur de Dorchester Bay. Un acteur de Quincy Geneva ajoute qu'à l'inverse « *les locataires ne se voyaient pas comme parties prenantes (stakeholders). Ils considéraient qu'ils n'avaient pas le pouvoir de prendre part aux décisions sur la construction de la communauté (community building).* »

Les futurs bailleurs ont donc cherché à rééquilibrer le rapport de force afin d'éviter que les propriétaires monopolisent la parole et que chacun puisse exprimer ses vues et intérêts. Des responsables de Quincy Geneva et Dorchester Bay nous expliquent le sens de cette démarche, en insistant sur l'importance de « *donner une voix* » (*give a voice*) aux résidents les plus marginalisés et chercher à faire émerger leur intérêt commun à partir de l'identification de leurs problèmes particuliers :

« Tout le monde doit avoir son mot à dire et pas certains moins que d'autres. Il fallait donner une voix aux locataires, leur apprendre à prendre la parole. C'est un processus d'éducation car ces gens n'ont pas d'espoir, ils ne croient pas en eux, ils se disent qu'ils ne pourront pas changer leur situation. On cherche donc à faire en sorte qu'ils puissent exprimer leur intérêt propre (self-interest). Mais si les gens disent qu'ils ont besoin de telle ou telle chose, on leur dit que la famille d'à côté a besoin de la même chose. Mettre des ressources en commun, c'est une manière fantastique de faire avancer les choses ».

« Une fois que la confiance est installée, petit à petit on peut amener les gens à dépasser leur intérêt personnel ».

Faciliter l'expression de toutes les parties en présence était l'une des missions dévolues au *community organizer* de Project RIGHT. Une démarche cohérente avec la philosophie de cette organisation qui se réclame du *community empowerment* et cherche pour cela à impliquer les habitants de la « communauté » dans toute leur diversité. En témoigne cette profession de foi trouvée sur le site *web* de Project RIGHT :

« Pour aider notre communauté à augmenter son pouvoir (empowering), Project RIGHT se donne pour priorité d'accroître le nombre de résidents engagés dans des associations d'habitants. Nous priorisons le fait que nos membres identifient et impliquent des locataires, propriétaires et personnes de toutes races, nationalités et groupes ethniques dans leurs efforts d'organisation. Nous identifions également des leaders dans des rues qui ne sont pas encore organisées afin de les aider à s'organiser en définissant eux-mêmes leurs missions, perspectives d'avenir, objectifs et projets stratégiques. »⁴³⁷

Quand l'intérêt communautaire rencontre l'intérêt municipal

Lorsque la municipalité a eu connaissance en 2010 du premier appel à projets fédéral pour le programme *Choice Neighborhoods*, le service en charge du Développement des quartiers (Department of Neighborhood Development, DND) avait déjà commencé à travailler avec Dorchester Bay Economic Development Corporation sur le projet de rénovation de Marrant Bay. DBEDC sollicitait l'appui financier de la ville ainsi que la rétrocession de terrains à bâtir. La municipalité avait suivi l'évolution du projet et considérait que la concertation avec les habitants avait permis de l'améliorer et d'en faire « *un bon projet* », selon un acteur municipal, soutenu par la « communauté » même si quelques propriétaires y restaient hostiles. Or à Boston, le soutien de la communauté (*community support*) est une condition *sine qua non* pour qu'une organisation obtienne l'appui financier de la ville.

En quête de financements dans un contexte budgétaire difficile, la municipalité souhaitait répondre à l'appel à projets, mais le choix de son projet n'était pas encore arrêté. Elle voulait choisir un site dans le périmètre de *Circle of Promise*, un dispositif municipal d'éducation prioritaire lancé par le maire au début de l'année 2010 couvrant plusieurs défavorisés (cf. carte *supra*). À la demande du maire, DND a donc étudié plusieurs localisations possibles.

DND connaissait bien Quincy Corridor où ce département municipal collabore depuis longtemps avec des organisations locales pour aider le quartier à remonter la pente après leur dévastation dans les années 1970. Le choix de Quincy Corridor présentait plusieurs avantages : le savoir-faire éprouvé d'organisations de quartier parmi les plus en vue dans la ville et au-delà ; un projet prêt à démarrer, bénéficiant du soutien de la communauté et de partenaires financiers ayant montré un intérêt, la municipalité s'apprêtant pour sa part à financer son volet « logement » ; des logements sociaux très dégradés ne répondant plus aux normes ; un quartier visé par le *Neighborhood Stabilization Program* du HUD pour acquérir et réhabiliter des propriétés saisies à cause de la crise immobilière ; un quartier concerné par plusieurs initiatives municipales, telles que *Circle of Promise* dans le domaine éducatif, *Main Street* dans le domaine commercial ou Fairmount Corridor pour revitaliser les quartiers sud autour d'une ligne de transports en commun... Bref, les caractéristiques du site et du projet cadraient parfaitement avec les critères fédéraux.

DND a pris les commandes de l'écriture du projet *Choice Neighborhood* en lien avec d'autres services municipaux (notamment Boston Public Schools, Boston Police Department et l'Office of Jobs & Community Services). Les organisations de quartier qui étaient à l'origine du projet n'ont pas été reléguées, DND leur proposant de travailler ensemble sur la réponse à l'appel à projets pour les

⁴³⁷ http://www.projectright.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=73

parties les concernant. Un acteur municipal souligne que « *Choice Neighborhood est le fruit d'un travail entre des gens très différents, même si au final c'est le nom de la ville qui figure sur le projet.* »

Dorchester Bay a été logiquement choisi pour piloter le volet « logement », en lien avec Quincy Geneva, tandis que le volet « quartier » était confié à un binôme constitué par Duddley Street Neighborhood Initiative (DSNI) et Project RIGHT. Alors que le projet des bailleurs revêtait un contenu essentiellement immobilier, ces deux associations allaient se porter garantes de sa dimension sociale, économique et éducative, c'est-à-dire de ses retombées positives pour les habitants.

Les frontières de Quincy Corridor ne correspondaient pas à un quartier existant du point de vue administratif comme du vécu des habitants. Mais ce périmètre imaginé par la municipalité pour les besoins de *Choice Neighborhoods* présentait l'avantage de recouper les territoires d'intervention de Project RIGHT (au sud de Quincy Corridor) et de DSNI (au nord). Project RIGHT avait été en première ligne pour animer la concertation entre les résidents et les bailleurs. La reconnaissance de son rôle dans *Choice Neighborhood* était une manière de garantir que le long processus de planification de projet engagé avec les habitants n'avait pas été conduit en vain et que le projet de transformation de Quincy Corridor allait tenir compte des préoccupations qui s'étaient exprimées.

DSNI n'intervenait pas à Marrant Bay, mais collaborait à une échelle plus large avec Project RIGHT. La ville a insisté pour que DSNI s'associe au projet et prenne en charge le volet « quartier », en liaison avec Project RIGHT. Les capacités de DSNI en matière de « planification participative de projet » (*community planning*) de même que sa renommée nationale et internationale en faisaient des atouts certains vis-à-vis du HUD. Autre atout : DSNI venait d'être sélectionné pour un *planning grant* dans le cadre de l'appel à projets fédéral pour *Promise Neighborhoods*, sachant que le HUD faisait grand cas de l'articulation entre *Choice* et *Promise*⁴³⁸.

En embarquant ces diverses organisations dans *Choice Neighborhood*, la municipalité n'a donc pas sacrifié l'ancrage « communautaire » du projet. Tout au long de l'élaboration du dossier de candidature, les habitants ont d'ailleurs été sollicités, Dorchester Bay et Quincy Geneva poursuivaient leur discussion avec les locataires du site à rénover. Neuf réunions publiques ont été organisées autour de *Choice Neighborhood*, puis sept nouvelles réunions après que Boston ait été présélectionné par le HUD.

DND et une personnalité influente de l'appareil municipal, Marie Saint Fleur qui venait d'être nommée Chief of Advocacy and Strategic Investments auprès du maire, ont pris part à ces réunions. Pour les organisations de quartier, elles étaient une opportunité offerte aux habitants pour faire valoir leurs priorités et pour se tenir informés des plans de la municipalité. En pratique, les locataires étaient surtout préoccupés de savoir où ils seraient relogés, à quelle distance, pour combien de temps, etc. Pour la municipalité, l'enjeu était de s'assurer que la concertation était sur de bons rails et que les bailleurs travaillaient véritablement avec la « communauté ». Pour en être bien certain, DND est venu à chaque réunion avec un traducteur espagnol.

2.2. *Choice Neighborhood* pour améliorer la condition des habitants actuels

Conformément au cahier des charges fédéral, le projet *Choice Neighborhood* est structuré selon le triptyque « habitat », « quartier » et « habitants ». À la combinaison de démarches *bottom-up* et *top-down* s'ajoute donc l'articulation des approches *place* et *people*. Lors de l'annonce de la victoire de Boston, le maire Thomas Menino déclarait :

« Cette dotation ira au-delà de l'offre de nouveaux logements aux habitants. Elle permettra d'apporter de plus grandes opportunités aux jeunes et à leurs parents en mettant en œuvre des dispositifs d'aide territorialisés, en boostant les résultats des élèves, et en ouvrant des possibilités

⁴³⁸ Voir *supra* première partie 2.1.

aux familles d'accéder à la prospérité économique. Je m'engage à faire en sorte que cette dotation s'accompagne de résultats tangibles pour les habitants. »

Même enrichi par d'autres préoccupations, le projet immobilier reste au cœur du processus de transformation, à en juger du moins par les montants financiers. C'est-là le résultat de la réglementation du HUD : sur les 20,5 millions de dollars demandés par la ville, 55 % vont au volet logement, 15 % au volet quartier et 15 % au volet habitants. Mais l'écart est accentué en prenant en compte l'effet levier attendu sur d'autres financements. Le budget total (hors administration et hors projets immobiliers non financés par *Choice*) s'élève alors à 66,88 millions dont 80 % pour le logement, 8 % pour le quartier et 12 % pour les habitants.

L'annonce de la compétition remportée pour Choice Neighborhood



De gauche à droite : John Kerry, alors sénateur du Massachusetts ; Jeanne DuBois, directrice de Dorchester Bay, Mme Santos, une habitante de Marrant Bay ; Thomas Menino, maire de Boston
(source : ville de Boston)

Housing : transformer l'habitat sans changer le peuplement

Le déséquilibre financier entre les trois volets du projet peut laisser penser que les habitants profiteront peu des transformations. Son volet « habitat » se focalise en réalité de façon quasi univoque sur l'amélioration des conditions de logement des habitants *actuels*, sans esquisser le scénario d'une *gentrification* de Quincy Corridor.

La transformation de Marrant Bay en un nouvel ensemble baptisé Quincy Heights repose deux phases qui n'avaient pas encore démarré au moment de l'enquête. Quincy Heights 1 consiste en la réhabilitation lourde de 9 immeubles sur 11, soit 102 des 129 logements existants. Des appartements seront fusionnés pour permettre leur agrandissement, ce qui entrainera à court terme une perte de 22 logements. Pour la compenser, Quincy Height 2 prévoit la construction de 49 logements neufs pour 27 logements démolis dans 2 autres immeubles dont la réhabilitation a été considérée comme trop coûteuse.

Ce scénario d'une restructuration profonde de Marrant Bay n'était pas celui que privilégiaient les bailleurs au départ. Il répond désormais à l'une des préoccupations centrales des locataires, la taille insuffisante des logements, en même temps qu'il mettra les logements aux normes (notamment environnementale).



En vert foncé : Marrant Bay/en vert clair : Quincy Heights (source : *Sustainable Communities*)

Le plan de transformation a été d'autant mieux accepté par les locataires que la règle du « un pour un » s'applique et qu'ils pourront tous rester sur le site s'ils le désirent. Dans leur projet soumis au HUD, la ville et les bailleurs ont également justifié le « un pour un » par la forte demande locale de logement très bon marché. Ainsi, malgré la piètre qualité du parc de Marrant Bay, seuls 3 logements étaient vacants au démarrage de l'opération.

En reconstituant sur place la totalité des 129 logements sociaux (y compris ceux qui sont inoccupés), les partenaires ont assumé une diminution considérable de leurs marges de manœuvre pour promouvoir la mixité sociale. Ne sont en effet éligibles à ces logements de type *Section 8 project-based* que les ménages gagnant moins de la moitié du revenu médian de l'agglomération. La ville de Boston conduit en outre une politique volontariste de lutte contre le sans-abrisme, faisant obligation à tout projet immobilier subventionné d'au moins dix logements locatifs de réserver 10 % des logements à des SDF.

L'enjeu de la mixité n'a jamais été évoqué de façon spontanée par les porteurs du projet interrogés, comme s'il s'agissait d'une dimension secondaire. Un acteur de l'habitat s'est même étonné : « *La promotion de la mixité est dans le projet ? Ah je ne savais pas...* » L'objectif d'une mixité des revenus (*mixed-income developments*) figure bien dans le plan de transformation. Dans un paragraphe relatif à « *l'amélioration des logements disponibles* », il est question d'« *accroître les opportunités de logements mixtes locatifs et en accession* ». Le contenu opérationnel de la mixité est difficile à décoder car il ne s'agit que d'un « *objectif à long terme* », précise le projet. La recherche de mixité semble donc renvoyée à l'après-Choice, au moins sur le site d'origine. « *On ne changera pas la composition sociale, car on maintient le même nombre de logements aidés* », reconnaît un bailleur. « *La décision a été prise de simplement améliorer l'existant* », confirme un acteur municipal.

Le projet fait référence à divers projets immobiliers à engager à l'échelle plus large de Quincy Corridor, dont une résidence sociale pour personnes âgées (Quincy Commons). Certains de ces projets comporteront des logements en accession ou du locatif s'adressant à des gammes de revenus plus élevées, quoique dépassant rarement 80 % du revenu médian de l'agglomération. Mais c'est seulement le cas de 21 des 231 logements programmés, contre 103 destinés à des ménages pauvres (revenus inférieurs à 50 % du revenu médian). Enfin et surtout, aucun de ces projets résidentiels n'est financé par *Choice Neighborhood*. Comme le précise un acteur municipal, « *notre argent doit servir les ménages qui ont peu de ressources et il y a un tel besoin de logements abordables...* »

Le projet mentionne aussi une aide aux propriétaires-occupants pour réhabiliter leur logement et des opportunités de parcours vers l'accession pour les locataires. Là non plus, aucun financement spécifique n'est prévu au travers de la dotation fédérale. Il faut dire que l'offre d'accession existe déjà au travers de nombreuses propriétés vacantes ou abandonnées que le projet se propose de mettre en valeur. Et l'enjeu n'est pas d'attirer des populations extérieures, mais bien de stabiliser les ménages du quartier en leur proposant des opportunités de parcours ascendants. Un acteur de Dorchester Bay voit dans ce type d'interventions un moyen de résister à la *gentrification* à l'œuvre dans un quartier voisin :

« On construit des logements abordables et de l'accession à la propriété pour les gens locaux. C'est une façon de résister à la gentrification qui pourrait se produire dans le quartier voisin de Roxbury. »

Outre le fait qu'une offre en accession existe déjà, un acteur municipal souligne *« une forte réticence aux États-Unis vis-à-vis de l'accession à la propriété à cause de la crise des subprimes. »* Une prudence que ne partagent pas ces acteurs communautaires convaincus que la propriété du logement, y compris et surtout par les résidents actuels, est l'une des clés de la diversification du quartier :

« On veut aider les gens à sortir de la pauvreté pour qu'un jour ils soient éventuellement eux-mêmes propriétaires. » (Quincy Geneva)

« La mixité c'est l'opportunité d'accéder à la propriété. Cela concerne n'importe qui même si les gens sur place ont plus de chance d'être intéressés. Même avec la crise des for  closures on doit continuer de pousser dans cette direction. C'est comme ça qu'on diversifiera ce quartier où le taux de propriétaires est trop faible. » (Project RIGHT)

Si l'ensemble des acteurs interrogés s'inquiète de la concentration qu'ils jugent excessive des ménages aidés à Marrant Bay, ils conviennent aussi de l'existence d'une diversité de statuts d'occupation en élargissant la focale sur l'environnement plus large. L'un des enjeux consiste dès lors à gérer les effets potentiellement conflictuels de cette mixité.    cet égard, le principal atout des organisations parties prenantes du plan de transformation est qu'elles représentent à la fois l'intérêt des propriétaires et des locataires. Dorchester Bay et Quincy Geneva ne se montrent pas insensibles aux revendications des premiers :

« Notre conseil d'administration est très mixte et ne veut pas que les quartiers soient entièrement habités par des pauvres. On a une sur-concentration de ménages aidés dans ce secteur qui contraste avec l'environnement. On a   coute   sérieusement les propriétaires et on a passé un compromis avec eux. On a changé nos plans pour tenir compte de leurs préoccupations. » (Dorchester Bay)

« Comme on a des gens qui ont différents niveaux de revenus et qui vivent côte à côte, le but de notre projet c'est que chacun ait un effet positif sur les autres. Or, il suffit que deux familles arrivent pour que des problèmes surgissent. On doit être très vigilant face à la criminalité et la prostitution qui sont des problèmes majeurs dans ce secteur. » (Quincy Geneva)

Les nouveaux bailleurs du site se sont néanmoins refusé à répondre aux demandes d'exclusion formulées par certains propriétaires. S'ils souhaitent une large dispersion des locataires sociaux, ces derniers n'ont été entendus que très partiellement. Tel était d'ailleurs le point de contentieux majeur car Dorchester Bay et Quincy Geneva avaient envisagé dans un premier temps d'augmenter la densité. Les logements additionnels devaient attirer d'autres ménages aidés, juste un peu moins pauvres (jusqu'à 60 % du revenu médian). Les propriétaires sachant se faire entendre, ils ont protesté contre ce projet, arguant par exemple de l'augmentation du trafic automobile qui en découlerait même s'il n'était pas difficile d'y voir l'expression d'un refus de cohabitation avec des ménages aidés, fussent-ils un peu moins pauvres.

Dorchester Bay et Quincy Geneva ont néanmoins accepté de reconsidérer leur projet. La solution est venue de la municipalité qui a consenti à céder des terrains situés non loin du site originel, où il est désormais prévu de construire les 49 logements neufs. « Déconcentrer la pauvreté » revient dès lors à disséminer ces 49 logements dans 5 localisations distinctes, certes dans un périmètre certes étroit, mais qui ont l'avantage d'alléger le « poids » des locataires sociaux dans le voisinage immédiat des propriétaires mécontents. Cette inflexion du projet, rendue possible par le partenariat avec la municipalité, aura donc permis de vaincre les réticences de la plupart des propriétaires, à qui a été « vendue » la perspective d'une revalorisation d'ensemble du secteur, propice à la revalorisation de leur bien immobilier. Un acteur de Dorchester Bay s'en explique :

« Des propriétaires se sont battus pendant deux ans contre notre projet. Ils ne voulaient pas de ces gens concentrés juste à côté de leur maison. Mais on s'est mis d'accord pour faire 10 logements par-ci, 10 logements par-là qui ne ressembleront pas à des logements sociaux. De cette façon, ça leur convient. Et comme on améliore le quartier avec des espaces verts, de nouvelles entreprises qui vont s'implanter, etc. ils l'acceptent mieux. On ne va pas tirer la valeur de leur propriété vers le bas. Au contraire, en débarrassant le quartier des endroits les plus dégradés, ça ne peut que leur être favorable. Les gens du quartier sont maintenant très enthousiastes. »

D'autres interlocuteurs sont plus nuancés, soulignant la persistance de tensions avec une poignée de propriétaires qui expriment leur « ras-le-bol » des pauvres. Il est vrai que le projet donne aussi de nombreuses garanties aux locataires sociaux. Cela se vérifie dans les objectifs de performance du plan de transformation. Le premier de ces objectifs est que « tous les résidents seront en mesure de revenir vivre sur place » (Outcome 1). Il est assorti de deux indicateurs : « 100 % (c'est-à-dire 127 ménages) sont éligibles pour revenir sur le site à l'issue du projet et 129 logements seront mis à leur disposition » (Metrics 1a) ; « 100 % (c'est-à-dire 127 ménages) seront relogés dans ces logements » (Metrics 1b). Le projet indique aussi que la quasi totalité des ménages ne déménagera qu'une seule fois et que la durée des relogements temporaires dans des « opérations-tiroirs » (rendues inévitables, y compris par les réhabilitations) ne doit pas excéder 12 mois.

Loin de viser une dispersion à grande échelle des ménages aidés de Marrant Bay, tout a été au contraire pensé pour que ceux qui le désirent puissent rester sur place dans les meilleures conditions. Un acteur de Quincy Geneva rappelle qu'« il y a eu la politique d'urban renewal à Boston qui a consisté à tout démolir et à faire partir les gens. C'est l'inverse de ce que l'on veut faire. » On peut souligner aussi que l'un des mots d'ordre de Dudley Street Neighborhood Initiative, l'un des principaux partenaires du projet, est le « développement sans délogement » (development without displacement).

Ces garanties avaient été apportées aux locataires durant la phase de négociation avec leurs futurs bailleurs. Entrée plus tardivement dans le projet, la municipalité n'a nullement cherché à les mettre en cause au nom de la mixité, comme le souligne cet acteur municipal :

« L'intention de ville n'est clairement pas d'attirer des jeunes cadres de l'extérieur. Le maire en particulier a été très clair sur le fait que ce projet n'est pas là pour faire de Quincy Corridor le prochain quartier trendy. »

Membre de l'équipe rapprochée du maire, Marie Saint Fleur confirme le refus des déménagements contraints et la priorité à la stabilisation des ménages existants :

« On récuse tout objectif de gentrification car la cela veut dire déplacer les gens, les expulser de leurs maisons. Choice consiste d'abord à stabiliser les familles. »

Ce qui n'empêche pas la même interlocutrice d'exprimer sa foi dans les vertus de la mixité, qui fournirait des « modèles positifs » aux plus pauvres. C'est-là, explique-t-elle, la version « moderne » du développement communautaire :

« C'est une démarche développement communautaire même si le projet apporte aussi la mixité qui est relativement nouvelle dans cette politique. C'est un changement car par le passé on parquait les gens pauvres ensemble. Mais on ne peut accepter que des enfants ne voient jamais

quelqu'un aller chaque jour au travail. Il faut des gens qui servent de modèles pour tirer tout le monde vers le haut. La communauté c'est tout le monde et pas seulement un segment de gens pauvres que l'on parque dans un coin. »

Venant d'une ancienne élue au parlement du Massachusetts, cette profession de foi est loin de faire l'unanimité chez les techniciens :

« La mixité reste quelque chose de très compliqué. On ne peut pas prédire la façon dont les gens vont vivre ensemble. C'est un défi et c'est pourquoi on regarde de près ce qui se passe dans d'autres projets où l'on l'expérimente la mixité des revenus. » (municipalité)

« Je suis pour les logements mixtes, mais ça ne marche pas sans community organizing. Il ne suffit pas de mettre des pauvres et des riches les uns à côté des autres en leur souhaitant bonne chance ! » (DSNI)

Neighborhood : créer des opportunités sur place

Favoriser les habitants actuels plutôt que de parier sur une hypothétique *gentrification* : ce principe se vérifie dans le volet « quartier » de *Choice Neighborhood*. L'idée d'ensemble est que les habitants doivent pouvoir trouver sur place des réponses à leurs besoins essentiels sans avoir besoin pour cela de déménager vers un autre quartier. « *Le but essentiel du projet de transformation de Boston est de soutenir la transformation de Quincy Corridor en un quartier offrant des opportunités durables plutôt que de déplacer les populations pauvres vers les opportunités localisées dans d'autres quartiers* », indique le projet.

Au sein de Quincy Corridor, il s'agit aussi de « *donner la priorité aux projets dont les bénéfices ou l'impact sera le plus grand pour les résidents de Marrant Bay* ». Le quartier dispose à cet égard d'atouts certains avec une cinquantaine d'équipements publics (centre social, centre d'arts, centre médical, poste de police, pompier, bibliothèque, parc public) et de services (supermarché, pharmacie, banque, restaurant, club de sports...) accessibles à moins d'un *mile* (1,6 km) par les résidents de Marrant Bay.

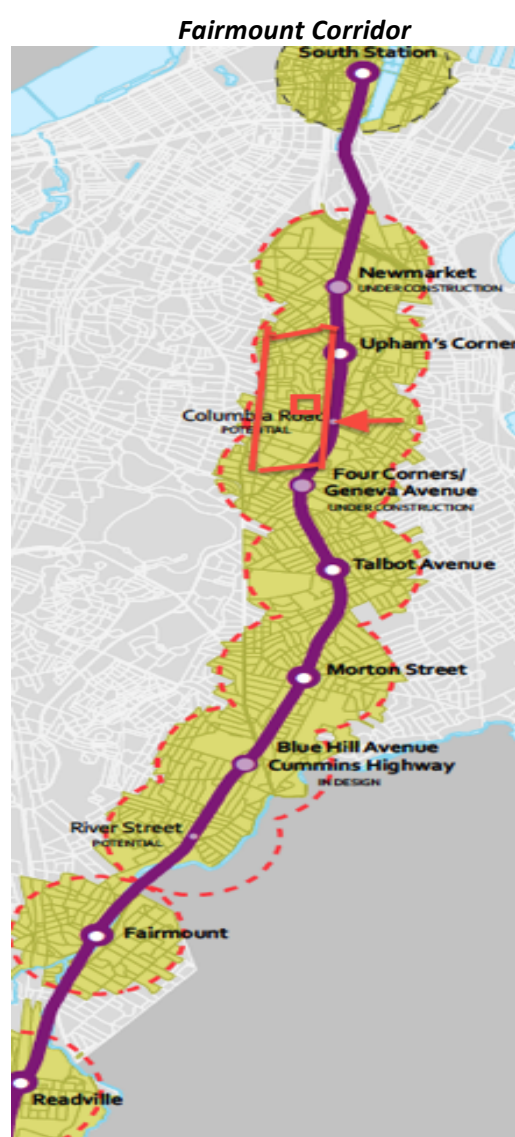
L'accent sur les ressources de proximité ne signifie pas que la question des déplacements soit négligée, mais en en dissociant mobilités résidentielle et urbaine car l'intention est bien de stabiliser les ménages tentés de quitter le quartier. Si le secteur est relativement bien desservi par les bus, les habitants du secteur prioritaire de Marrant Bay/Quincy Heights n'ont pas facilement accès à la ligne de tramway traversant Boston du nord au sud, la *Fairmount Rail Line* (voir carte page suivante).

L'enjeu de l'accès équitable aux transports en commun est l'un des chevaux de bataille de Dorchester Bay Economic Development Corporation. Au début des années 2000, la CDC s'était alliée à trois autres CDCs des quartiers sud pour plaider l'ouverture de nouvelles stations de tramway. Une démarche couronnée de succès, quatre nouvelles stations étant ouvertes ou en cours de construction. Rejointes entre autres par Quincy Geneva, Project RIGHT et DSNI, l'action des quatre CDCs a aussi permis l'émergence, tout au long du Fairmount Corridor, de nombreux projets immobiliers, commerciaux et d'aménagement se réclamant du développement durable (*smart growth*), ainsi que de programmes d'*empowerment* individuel des résidents (90 % appartenant à des minorités).

En février 2012, la mairie a lancé sa propre *Fairmount Indigo Planning Initiative* qui associe les forces vives des différents quartiers concernés pour accompagner un investissement public de plusieurs centaines de millions de dollars⁴³⁹. Dans ce cadre, Dorchester Bay continue de plaider pour l'ouverture d'une station à proximité de Quincy Street qui, si elle se concrétisait, serait sans doute un catalyseur du développement, en tous cas bien supérieur à *Choice Neighborhood*.

⁴³⁹ Le projet bénéficie aussi du soutien du HUD à travers son programme *Sustainable Communities*.

Les investissements réalisés par Dorchester Bay dans Quincy Corridor sont un argument supplémentaire pour demander l'ouverture de cette station qui prendrait le nom de Columbia Road. Dorchester Bay cherche en effet à redynamiser l'économie locale en plein cœur du futur quartier de Quincy Heights. La CDC y a fait l'acquisition d'une usine désaffectée de fabrication de saucisses et de viandes fumées, Pearl Meat, qui avait fourni de nombreux emplois industriels aux habitants du quartier jusqu'à sa fermeture en 2005. L'heure n'étant plus aux grandes implantations industrielles⁴⁴⁰, DBEDC fait le pari de l'incubation de petites entreprises et de « l'économie verte ». Pearl Meat sera donc reconverti en un centre de production artisanale d'aliments frais mutualisant cuisines, réfrigérateurs et lieux de stockage. 30 à 50 *startups* pourraient être accueillis et générer jusqu'à 150 emplois en trois ans. Par ailleurs, un marché de produits fermiers se tiendra sur place pour que les habitants du quartier aient accès à des produits alimentaires de qualité. D'un coût de 13,5 millions de dollars, ce projet baptisé Bornstein & Pearl Food Production Small Business Center a été conçu en partenariat avec CropCircle Kitchen, une structure *non-profit* ayant monté un projet similaire dans le quartier voisin de Jamaica Plain.



Quincy Corridor : rectangle /Quincy Heights : carré /Columbia Road : flèche (source : ville de Boston)

⁴⁴⁰ Telle était la logique de DBEDC au début des années 2000 quand la CDC a racheté une friche industrielle où une entreprise d'impression digitale s'était implantée, générant une centaine d'emplois.

À quelques dizaines de mètres de là, Dorchester Bay a également acquis les locaux d'une ancienne concession automobile destinés à être reconverti en incubateur de *startups* spécialisées dans les arts industriels et les nouvelles technologies. Appelé Artisans' Collaborative, cet espace fonctionnera sur le modèle d'une coopérative permettant aux créateurs d'entreprises de mutualiser les coûts en même temps que de partager des savoirs.

Jouxtant les futurs logements de Quincy Heights, ces deux projets sont présentés par les responsables de Dorchester Bay comme des leviers d'intégration économique des habitants. Une coordination est prévue avec des organisations de quartier chargées de connecter les habitants porteurs d'un projet de création d'entreprise avec les incubateurs. Plus largement, les entrepreneurs de Dorchester, Roxbury et d'autres quartiers environnants se verront accorder une préférence, y compris dans les contrats de sous-traitance. Marie Saint Fleur, qui s'occupe des investissements stratégiques auprès du maire, voit dans ces projets « *une opportunité pour les entreprises détenues par des femmes et des minorités* »⁴⁴¹. M. Saint Fleur est elle-même une immigrée haïtienne.

Au-delà des habitants porteurs d'un projet économique, la question de l'accessibilité des nouveaux emplois par les résidents locaux a été soulevée par Project RIGHT et DSNI qui se veulent leurs avocats. Project RIGHT en particulier a refusé d'appuyer une demande de financement du projet Bornstein & Pearl sur le budget de *Choice Neighborhood*, jugeant insuffisantes les exigences de recrutement local. Sans aller jusqu'à instaurer des quotas d'embauche Dorchester Bay avait néanmoins prévu d'inscrire dans le contrat de bail des entreprises incubées l'obligation d'adresser leurs offres d'emploi aux organisations de quartier ; de leur demander d'apporter la preuve qu'elles ont réellement cherché à recruter localement avant de diffuser plus largement leurs offres d'emploi ; de soutenir financièrement les entreprises qui s'engagent à recruter localement ; et de faire appels à des entreprises dotées d'un plan de recrutement local pour la réalisations des travaux de construction de l'incubateur.

Dorchester Bay pouvait aussi mettre dans la balance son projet d'ouvrir un centre de formation à quelques encablures, lequel formerait des résidents aux arts culinaires et leur garantirait des emplois dans toute la ville grâce à un partenariat avec Sodexo⁴⁴². Project RIGHT n'ayant pas davantage soutenu ce projet, le centre de formation ouvrira, mais plus au nord, au-delà du périmètre de *Choice Neighborhood*. En lieu et place du centre de formation, c'est le projet Artisans' Collaborative, non prévu dans le projet initial, qui sera développé sur Quincy Street – sous réserve que Dorchester Bay réunisse les financements nécessaires, ce qui suppose d'obtenir le soutien de la « communauté ».

S'agissant du Bornstein & Pearl Food Production Small Business Center, dont les travaux ont commencé en juin 2013, un compromis a été trouvé : Project RIGHT et DSNI ont soutenu la demande de financement de Dorchester Bay (un demi million sur le budget de *Choice Neighborhood*) ; Dorchester Bay (et Quincy Geneva) ont accepté en retour de signer avec Project RIGHT et DSNI un protocole d'accord sur les recrutement locaux liés à tous les travaux engagés par les bailleurs. Au terme de cet accord, 51 % des emplois liés doivent être réservé à des résidents, 51 % à des personnes appartenant aux minorités et 15 % à des femmes – 15 % des heures travaillées pouvant être effectuées en formation-alternance. Par ailleurs, 30 % au moins des contrats de sous-traitance

⁴⁴¹ Citée par Boston Herald, City (2012), « City factory rises again », September, 18.

⁴⁴² En avril 2010, DBEDC avait signé un protocole d'accord avec le National Center for Arts & Technology qui reproduit dans différentes villes une « bonne pratique » née à Pittsburgh consistant à valoriser les compétences d'habitants des quartiers défavorisés et/ou dépendants de l'assistance publique pour leur apporter des qualifications pointues et les placer dans des emplois liés à l'art et aux technologies.

doivent être confiés à des *Minority-Owned Businesses* et 10 % à des *Women-Owned Businesses*. Ces objectifs sont plus ambitieux que ceux de la politique de droit commun de la municipalité⁴⁴³.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2012 que les organisations de quartier se sont mises d'accord sur l'affectation du budget « quartier » de *Choice Neighborhood*. Le projet initial avait renvoyé à une phase ultérieure le choix des actions à financer en matière « *d'améliorations essentielles à apporter à la vie du quartier* » (*critical community improvements*), la municipalité ne prenant d'engagements financiers que sur des projets de revitalisation commerciale déjà existants. Il avait été convenu que les autres projets seraient sélectionnés sur la base des recommandations faites par DSNI et Project RIGHT, chefs de file du volet « quartier ».

Les deux associations ont animé de nombreuses réunions avec des résidents, des responsables d'associations ou d'écoles pour leur demander de prioriser les projets qui pourraient avoir le maximum d'impact dans un budget très rationné (3 millions au titre de *Choice* plus les financements recueillis au titre de l'effet levier). Méfiants vis-à-vis des projets économiques de Dorchester Bay, DSNI et Project RIGHT ont surtout plaidé pour la rénovation des cours de récréation et aires de jeu des écoles. Mais d'autres partenaires contestent ce choix. L'objectif premier de *Choice Neighborhood* étant d'améliorer les conditions de vie des habitants du quartier, ils font valoir que les enfants de Marrant Bay fréquentent pas moins de 52 écoles publiques dispersées dans toute la ville. C'est-là un héritage de la politique de déségrégation raciale des années 1970, qui s'était traduite par la mise en place du *busing* (le fait de transporter des élèves des minorités vers des écoles blanches et réciproquement). Il en résulte une déconnexion forte entre quartiers et écoles, de sorte que des actions engagées en faveur des écoles du quartier bénéficient très majoritairement à des élèves issus d'autres quartiers.

La municipalité cherche aujourd'hui à reterritorialiser le système d'affectation des élèves en limitant le recours au *busing*, lequel s'avère d'autant moins justifié que la plupart des Blancs ont déserté les écoles publiques (87 % des enfants fréquentant les écoles publiques appartiennent à des minorités). Engagée sous le nom de *Improving School Choice*, cette réforme se heurte à bien des résistances, des défenseurs des droits civiques aux chauffeurs de bus...⁴⁴⁴ et mécontente aussi les activistes de Quincy Corridor⁴⁴⁵.

La réduction de la criminalité est une autre composante importante du volet « quartier » de *Choice Neighborhood*. Le plan de transformation fixe un objectif de réduction de moitié de l'écart entre le niveau de criminalité violente enregistré dans le quartier et à Boston dans son ensemble. Outre les nombreuses actions engagées par Project RIGHT dans ce domaine, le projet prévoit d'amplifier plusieurs dispositifs : la « police communautaire » (*community policing*) pour renforcer les liens entre police et quartiers ; un dispositif spécifique de lutte contre les gangs (Boston en compte pas moins de 240), le *Partnership Advancing Communities Together* (PACT), lancé en 2010 pour coordonner les actions de la police, de la justice, des éducateurs de rue, des services éducatifs et d'accès à l'emploi ;

⁴⁴³ Au moins 50 % des heures travaillées pour des habitants de Boston, 25 % pour des minorités et 10 % pour des femmes.

⁴⁴⁴ McDermott, K. et al. (2010), « Race-Neutrality, and Austerity : The Changing Politics of Urban Education », Working Paper, August. La question du *busing* est un sujet hautement symbolique – et polémique – pour certains défenseurs des droits civiques. Son instauration dans les années 1970 avait cristallisé les conflits interraciaux, avec les explosions de violence culminant en 1975 et 1976. Ils perçoivent toute remise en cause du système comme une victoire *a posteriori* des Blancs ségrégationnistes de l'époque. Voir Tager, J. (2001), *Boston Riots : Three Centuries of Social Violence*, Northeastern University Press.

⁴⁴⁵ Ils reprochent en particulier à la politique de re-sectorisation de priver les adolescents du quartier de l'accès à un collège très réputé, Lilla Frederick Pilot Middle School, qui sera réservé en priorité aux élèves d'un quartier limitrophe. Voir la tribune de Michael Kozu, *community organizer* à Project RIGHT, dans *Dorchester Reporter* : Kozu, M. (2012), « School Assignment Proposals will Destabilize Grove Hall », October, 4.

la surveillance des quartiers par les habitants eux-mêmes (*neighborhoods watches*) ; les programmes de loisirs pour les enfants et les jeunesse ; les services sociaux ciblés sur la « jeunesse à risque », renforcés grâce à une dotation du ministère fédéral de la Justice attribuée aux sites *Choice Neighborhoods* dans le cadre d'un partenariat avec le HUD.

Enfin, dans le cadre commun de *Choice Neighborhood* et de la *Fairmount Indigo Planning Initiative*, la municipalité a lancé en 2013 une démarche de concertation avec les habitants et associations de Quincy Corridor sur les aménagements urbains. Intitulée *Quincy Corridor Public Realm Improvement Project*, cette démarche mobilise cinq services municipaux sous l'égide de la Boston Redevelopment Authority. Habitants et associations ont été officiellement conviés « à venir avec leurs idées sur l'amélioration de la qualité de la vie le long de Quincy Street », à la faveur d'une série de réunions s'étalant sur six à huit mois. Lors des premières réunions, des consultants ont exposé la vision municipale des problèmes et proposé des améliorations concernant les voiries, le trafic automobile, la sécurité des piétons, la signalétique, la propreté, la place des vélos, etc. La finalité de ces réunions est de s'assurer que le diagnostic et les propositions de la municipalité cadrent bien avec les priorités de la « communauté ».

People : faire plus pour (et avec) ceux qui ont le moins

Quincy Corridor est loin d'être un désert en termes de services municipaux et associatifs. Mais il se trouve toujours une frange de la population qui n'y a pas recours. En privilégiant cette cible de publics, *Choice Neighborhood* s'apparente à un dispositif de discrimination positive territoriale. Territoriale car Quincy Corridor est l'un des secteurs les plus défavorisés de Dorchester et en son sein les locataires de Marrant Bay/Quincy Heights cumulent encore davantage de difficultés. Tel est le constat qui ressort d'une enquête conduite en mai 2011 auprès des 126 ménages de Marrant Bay (125 ayant répondu), alors que Boston était présélectionné pour *Choice Neighborhoods*.

Les institutions municipales et communautaires ont veillé à ce que l'identification des problèmes se fasse avec les résidents de Marrant Bay et pas seulement sur la base d'une mesure « objective » de la concentration locale des difficultés. Tel était l'objet des réunions organisées pendant la phase d'élaboration du projet *Choice Neighborhood*, mais c'était aussi et surtout l'un des objectifs de l'enquête auprès des ménages. À cette occasion, les *community organizers* de Dorchester Bay et Quincy Geneva ont demandé aux résidents de leur indiquer quels étaient les services dont ils estimaient avoir le plus grand besoin. La grande majorité a répondu que l'accès à la formation et à l'emploi était leur priorité. Près de la moitié des locataires a également mentionné la maîtrise de l'anglais, les activités périscolaires et les déplacements⁴⁴⁶.

La plupart de ces thématiques sont au cœur de la stratégie *people* de *Choice Neighborhood*. Une stratégie qui se veut globale (*comprehensive*) et qui repose comme à Chicago sur trois démarches : entrer en contact avec les résidents par du porte-à-porte (*outreach*), leur proposer un suivi individualisé (*case management*) et mobiliser les services susceptibles de répondre à leurs besoins (*service coordination*). Sont éligibles à l'ensemble de ces services l'ensemble des habitants à reloger, avant et après leur déménagement, quel que soit leur quartier de destination final ; seront également éligibles les nouveaux locataires qui viendraient s'installer dans les logements rénovés. Un appel à projets municipal devait désigner un opérateur chargé du *case management*, en lien avec Dorchester Bay et Quincy Geneva qui devront continuer le travail d'*outreach* avec leurs locataires à qui ils proposent également leurs propres services sociaux éducatifs et économiques. Project RIGHT et DSNi se concentrent pour leur part sur la coordination des services à une échelle plus large.

⁴⁴⁶ La ville a été surprise que les habitants désignent les transports comme un problème majeur alors qu'elle pensait le quartier bien desservi par les bus.

Les réunions collectives se poursuivent avec les locataires. Dans la perspective du « *community building* », *Choice Neighborhood* prévoit ainsi de créer une salle de réunion de 100 places pour les habitants des futurs logements de Quincy Heights. Mais la priorité immédiate est d'engager le suivi individuel des locataires. L'enjeu est de promouvoir leur *empowerment* individuel, mais la partie n'est pas gagnée. Nos interlocuteurs dépeignent en effet des habitants sans espoir de changer leur trajectoire de vie, incapables pour la plupart de se projeter dans l'avenir. Or l'*empowerment* individuel repose sur l'activation de ces ressorts. Un challenge qui transparaît des propos de cet acteur de Quincy Geneva :

« Les gens sont résignés à leur vie et ceux qui essaient de s'en sortir ne rencontrent pas beaucoup de succès. Le préalable pour aller de l'avant, c'est de changer d'état d'esprit. On essaie de leur donner des perspectives car on est convaincu qu'ils ont les mêmes aspirations que tout le monde : sortir de la pauvreté, être en bonne santé, devenir propriétaires, etc. Mais ils ne prennent pas avantage de ce que l'on propose. »

Le fait que *Choice Neighborhood* tarde à entrer dans sa phase opérationnelle semble aussi nourrir le scepticisme des locataires. « *Les habitants sont fatigués car le processus est très long et ils ne voient pas encore les choses arriver* », confie un *community organizer*. Les acteurs interrogés s'inquiètent en particulier du risque de voir des résidents quitter le quartier avant d'avoir bénéficié de l'ensemble des prestations, ce qui nécessiterait de recommencer tout le travail avec les nouveaux arrivants.

Ces retards peuvent s'expliquer par une phase de planification de projet au long cours qui avait permis de préciser dans le détail les actions à mener dans le domaine du logement mais qui avait quelque peu escamoté la dimension « services » faute de perspectives de financements jusqu'à l'arrivée de *Choice Neighborhood*. Mais le plan de transformation soumis au HUD ne fait que dresser une liste exhaustive d'actions déjà engagées ou à engager, sans dégager nettement les priorités opérationnelles, renvoyées comme pour le volet « quartier » à des arbitrages futurs.

Comme le volet « habitat » a à peine démarré en 2013, les créations d'emplois découlant des travaux de rénovation se font aussi attendre. Les partenaires savent toutefois qu'ils ne peuvent pas trop attendre de la clause de recrutement préférentiel. Même s'ils sont temporaires par nature, ces emplois sont fort bien rémunérés et ils auraient un impact spectaculaire sur le niveau de vie des résidents recrutés. Mais la négociation menée par DSNi avec les entreprises bénéficiaires de marchés s'annonce ardue. Outre les effets de la récession qui freinent le recrutement de nouveaux salariés, il faut encore contourner l'obstacle des syndicats qui contrôlent étroitement les embauches.

Autre obstacle : les quotas d'embauche établis par DSNi et les autres organisations de quartier ne s'imposent pas aux contrats passés par la municipalité. Alignée sur la réglementation du HUD⁴⁴⁷, la politique de recrutement préférentiel de la ville de Boston exige seulement des entreprises qu'elles fassent preuve de « *bonne foi* » dans leurs démarches pour recruter des habitants de Boston (sans distinction de quartier), des minorités et des femmes. La ville pourra tout au plus demander aux entreprises candidates à un marché de négocier en amont avec DSNi et Project RIGHT, à coup sûr de meilleurs avocats des résidents.

L'objectif de « *réduire la concentration de la pauvreté* » de 33 à 25 % en cinq ans, puis à 19 % au terme de dix ans, risque fort de ne pouvoir être atteint. On l'a vu, cet objectif n'est recherché qu'à la marge par la mixité résidentielle. Dans la première mouture du projet (*Round 1*), la mixité n'apparaissait même pas dans le paragraphe sur la « *déconcentration de la pauvreté* ». Se trouvaient en revanche mentionnés : l'augmentation du nombre d'emploi de qualité et bien rémunérés accessibles par les habitants, des efforts accrus de placement en emploi, l'adéquation des formations aux emplois, des conseils sur la gestion du budget familial et l'utilisation effective du crédit d'impôt fédéral (*Earned Income Tax Credit*) que souvent les ménages à faibles revenus ne demandent pas.

⁴⁴⁷ Voir *supra* seconde partie 1.3.

On le voit, pour déconcentrer la pauvreté, *Choice Neighborhood* fait le pari de la promotion socio-économique des habitants actuels de Quincy Corridor – en particulier de l’augmentation de leurs revenus. Une vision partagée tant par les organisations de quartier que par la ville :

« Le taux de logement social dans le quartier ne va pas beaucoup changer. La déconcentration de la pauvreté c’est plutôt changer ce qui se passe dans la vie des gens avec de meilleures écoles, davantage de gens en emploi, etc. » (Dorchester Bay)

« On ne cherche pas à déplacer les gens, mais à les aider à ne plus être aidés. Cela veut dire aller à leur rencontre, regarder quels sont leurs handicaps (maîtrise de la langue, niveau d’éducation, compétences professionnelles...) et les connecter aux ressources adéquates pour qu’ils puissent changer de condition. » (municipalité)

Les chances de succès de cette stratégie de sortie individuelle de la pauvreté n’en sont pas moins limitées – surtout si ce succès devait se refléter dans les statistiques du territoire. Autant des impacts significatifs peuvent être escomptés du suivi intensif de 126 ménages, autant la masse des habitants en situation de pauvreté d’un quartier de 9 000 habitants a peu de chance d’être affectée par le volet « habitants » de *Choice Neighborhood* qui pèse un peu plus de 8 millions de dollars sur cinq ans (effet levier compris).

Les actions envisagées en matière d’éducation ne paraissent pas non plus de nature à changer radicalement les trajectoires sociales des enfants et parents du quartier. Les actions à mener dans ce domaine se présentent comme la déclinaison locale du programme engagé depuis 2010 par la ville sous le nom de *Circle of Promise* dans plusieurs des quartiers sud (voir *supra*), dont l’un des buts affichés est de « briser le cercle de la pauvreté » (*eliminating the circle of poverty*). Dans ce cadre, Boston Public Schools s’est engagé à amplifier ses actions dans les établissements scolaires du périmètre de *Choice* – soit 6 des 29 établissements concernés par *Circle of Promise*⁴⁴⁸.

Ce dispositif vise pour l’essentiel à coordonner une vaste gamme de services proposés par la municipalité et le secteur *non-profit* aux enfants (scolarisation précoce, apprentissage de la lecture, tutorat, activités périscolaires...) et à leurs parents. En faisant de la coordination d’une grande variété de programmes une condition de sa réussite, *Circle of Promise* rappelle l’expérience de *Harlem Children’s Zone*. Mais c’en est une version appauvrie car la ville de Boston n’y consacre pas de financement nouveau. Elle paraît s’en remettre aux seules vertus de « l’élimination des silos », formule convenue masquant ici un certain vide programmatique⁴⁴⁹.

À Quincy Corridor, ce partenariat peut prendre appui sur de solides ressources locales. Celles de Project RIGHT qui collabore depuis des années avec différents établissements scolaires, et celles de DSNI dont plusieurs programmes intéressent les élèves et leurs parents. DSNI a surtout obtenu 6 millions de dollars (auxquels s’ajoutent 6 autres millions de ressources locales) pour la mise en œuvre du programme fédéral *Promise Neighborhoods*. Cette désignation intervenue à la fin de l’année 2012 est une nouvelle consécration nationale pour cette DSNI qui a su mobiliser pas moins de 165 partenaires locaux (et des centaines d’habitants) pour élaborer le projet *Boston Promise Initiative*. Bien que ce projet concerne un territoire différent de celui de Quincy Corridor, les deux se recoupent en partie et les 127 ménages de Marrant Bay/Quincy Heights pourront donc bénéficier de *Promise*, dont l’ambition est que tous les enfants et jeunes de 0 à 24 ans accèdent à une « éducation d’excellence ». Il se pourrait donc que *Boston Promise Initiative* relance le volet « éducation » de *Choice Neighborhood* dont le contenu opératoire apparaissait flou.

⁴⁴⁸ La ville Boston a par ailleurs initié un programme d’amélioration des performances scolaires intitulé *Acceleration Agenda* qui fixe des objectifs de résultat pour chaque établissement concerné par *Choice Neighborhood*.

⁴⁴⁹ Levine, J., Wilson W. J. (2013), « Poverty, Politics, and A "Circle of Promise" : Holistic Education Policy in Boston and The Challenge of Institutional Entrenchment », *Journal of Urban Affairs*, vol. 35, n°1.

2.3. Le processus de coordination à l'épreuve

La dynamique partenariale à l'œuvre dans *Choice Neighborhood* et dans la démarche de planification de projet qui l'a précédé a les caractères d'un « réseau de coordination » (*coordination network*). Suivant la typologie des trois types d'arrangements dans les réseaux (ou « 3 C ») proposée par Mandell et Keast⁴⁵⁰, l'expérience bostonienne va en effet au-delà d'un réseau de coopération dans lequel les participants se contentent d'échanger des informations ou des expertises nécessaires à la poursuite des buts de chaque organisation individuelle ; ce modèle se caractérise aussi par une faible intensité relationnelle et un bas niveau de confiance entre les « partenaires » qui ne reflète pas la situation bostonienne.

Le travail en réseau que suppose *Choice Neighborhood* ne relève pas non plus du réseau collaboratif. Dans ce type de réseau, les participants sacrifient leur interdépendance au nom d'un but supérieur au but individuel de chaque organisation. Le modèle collaboratif se caractérise par l'intensité des échanges, un niveau élevé de confiance et un partage du pouvoir. *Choice Neighborhood* devait – et aurait peut-être pu – fonctionner de cette manière dans une ville caractérisée par la forte intégration des organisations communautaires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, du moins à l'échelle des quartiers défavorisés. Mais la collaboration s'arrête là où naissent des tensions liées au partage du pouvoir, des ressources et des juridictions territoriales.

Choice Neighborhood à Boston relève plus sûrement d'un troisième « C », intermédiaire entre coopération et collaboration, celui de la coordination limitée aux besoins du projet, nécessitant des compromis sans qu'il soit besoin pour les participants d'adhérer à une vision commune ou de renoncer à leur indépendance.

Table 1. Key Relational Characteristics of the 3Cs

	<i>Cooperative</i>	<i>Coordinative</i>	<i>Collaborative</i>
Trust	Limited	Purposeful	High
Information sharing	Guarded/ known	Project related	Tacit/ confidential
Communication bandwidth	Thin	Directed	Thick
Commitment orientation	To self/own organization	To project	To whole
Power	Self/own organization	Directed	Shared
Accountability	To own organization	To project	To whole

Source : Mandell, M., Keast, R. L. (2007), *op. cit.*

L'institutionnalisation du développement communautaire

Le partenariat entre la municipalité de Boston et les organisations de quartier est ancien, mais il est resté conflictuel jusqu'aux années 1980. Les années 1960 et 1970 ont été marquées par l'activisme de certains groupes sur les droits civiques et par la résistance aux opérations de rénovation urbaine, même si les quartiers populaires blancs en ont été les premières victimes⁴⁵¹. À la fin des années 1960, la Boston Redevelopment Authority (BRA), bras armé de la municipalité pour la politique de

⁴⁵⁰ Mandell, M., Keast, R. L. (2007), « Evaluating Network Arrangements : Toward Revised Performance Measures », *Public Performance & Management Review*, vol. 30, n°4.

⁴⁵¹ Voir le récit de la destruction d'un quartier ouvrier d'immigrés italiens par H. J. Gans (1962), *The Urban Villagers : Group and Class in the Life of Italian Americans*, The Free Press.

d'*urban renewal*, a engagé une concertation plus sincère avec les habitants et les associations ; la rénovation urbaine était elle-même adoucie en faisant une plus large place aux réhabilitations⁴⁵².

Mais le tournant remonte au début des années 1980 quand une coalition d'organisations agissant dans l'esprit de Saul Alinsky était parvenue à porter à la tête de la municipalité un nouveau maire, Raymond Flynn, catholique d'origine irlandaise d'extraction ouvrière. Mais ce champion de la « cause des quartiers » contre l'*establishment* et le quartier des affaires (*downtown*) avait nommé des activistes à des postes clés de l'administration municipale. De sorte que l'esprit contestataire des années 1960 s'est peu à peu émoussé, la mairie se transfigurant en alliée des activistes contre les grands intérêts économiques (banques, promoteurs et propriétaires immobiliers...) ⁴⁵³. L'oligarchie économique – que les bostoniens appellent *The Vault*, c'est-à-dire la salle des coffres – restait influente, mais ne parvenait plus à orienter la politique municipale pour son bénéfice exclusif. En bon social-démocrate, Flynn voulait créer des richesses pour les redistribuer en partie dans les quartiers pauvres⁴⁵⁴. Mais c'est surtout le combat de Flynn contre les discriminations bancaires qui avait permis de réorienter quelque 400 millions de dollars vers les CDCs⁴⁵⁵.

Moins clivant sur le plan idéologique, assumant mieux de travailler avec *downtown*, l'actuel maire, Thomas Menino, élu en 1993, s'est néanmoins inscrit dans la continuité social-démocrate de son prédécesseur cherchant à faire de Boston une « ville de quartiers » (*city of neighborhoods*) tout en jouant désormais sa carte de « ville globale » (*global city*). Sous le mandat de Menino, les activistes de quartier se sont professionnalisés, adoptant des postures plus entrepreneuriales, dont témoignent les 21 *Community Development Corporations* opérant dans la ville et fortement soutenues par elle, au risque de s'éloigner d'activités plus militantes⁴⁵⁶, même s'il existe une grande variété de configurations locales dans le Massachusetts⁴⁵⁷.

Boston correspond à un « régime urbain » inclusif dans lequel les organisations de quartier sont des pièces essentielles de la politique municipale⁴⁵⁸. Les CDCs et autres structures *non-profit* ont multiplié les partenariats avec une municipalité très active dans la politique de quartier. *Choice Neighborhood* en fournit l'illustration avec la prise de contrôle municipal d'une création

⁴⁵² Kennedy, L. W. (1992), *Planning the City upon a Hill. Boston since 1630*, Amherst.

⁴⁵³ Dreier, P. (1993), « Ray Flynn's Legacy : American Cities and the Progressive Agenda », *National Civic Review*, Fall ; Clavel P. (2010), *Activists in City Hall : The Progressive Response to the Reagan in Boston and Chicago*, Cornell Press. Voir aussi Tissot, S. (2013), *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Raisons d'agir.

⁴⁵⁴ Deux « *linkage-programs* » allaient en ce sens : l'obligation de produire des logements abordables dans tout projet immobilier d'envergure ou, à défaut, le paiement d'une taxe pour alimenter un *Neighborhood Housing Trust* ; l'obligation faite aux promoteurs de développer un projet dans un quartier pauvre en sus de tout projet de construction sur un terrain municipal dans un quartier riche (*parcel-to-parcel program*). Voir Kennedy, L. W. (1992), *op. cit.*

⁴⁵⁵ Dreier, P. (1993), *art. cit.*

⁴⁵⁶ Stoecker, R. (1997), « The Community Development Corporation Model of Urban Redevelopment : A Critique and an Alternative », *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, n°1.

⁴⁵⁷ Winkelman, L. (1997), *Massachusetts Community Development Corporations and Community Organizing*, Massachusetts Association of CDCs ; Greenberg, D. (2004), *Ways of Contending : Community Organizing and Development in Neighborhood Context*, Doctoral Dissertation, Department of Urban Studies and Planning, MIT.

⁴⁵⁸ Voir la typologie des régimes urbains du développement communautaire proposée par Margaret Weir (1999), « Power, Money and Politics in Community Development », in Ferguson, R., Dickens, W., *Urban Problems and Community Development*, The Brookings Institution. À propos de Boston, voir aussi Mayer, N., Keyes, L. (2008), « City Government's Role in the Community Development System », in DeFilippis, J., Saegert, S. (dir.), *The Community Development Reader*, Routledge.

« communautaire ». Mais lorsqu'un appel à projets fédéral est publié, la mairie répond et ne veut pas de projets concurrents – ou alors elle se positionne d'une manière ou d'une autre comme partenaire d'organisations de quartier. Ces partenariats sont un indicateur de l'institutionnalisation du développement communautaire, du moins des organisations qui ne redoutent pas de corrompre leurs idéaux par une fréquentation trop rapprochée du pouvoir local⁴⁵⁹.

Aucun des acteurs communautaires interrogés n'a remis en question le principe du pilotage municipal de *Choice Neighborhood*. En sens inverse, la municipalité paraît avoir intégré le fait qu'aucun projet ne peut se décider sans le soutien de la « communauté », comme l'explique cet acteur de DSNI :

« La ville Boston essaie en règle générale de prendre en compte le point de vue des habitants. Si l'on est totalement opposé à un projet, la ville ne le fera pas ou alors elle le modifiera dans le sens que l'on souhaite. À la différence des groupes radicaux et protestataires nourris de Saul Alinsky, on ne se bat pas contre le pouvoir municipal. Ici ce sont plutôt les community organizers qui fixent les priorités ».

Avec *Choice*, il ne fait pourtant aucun doute que le maire est décideur en dernière instance. Ce principe vaut plus largement pour les projets urbains initiés par la ville, notamment par la Boston Redevelopment Authority. Les habitants des quartiers de minorités pauvres disposent certes de nombreux canaux d'expression (*task forces*, *advisory committees*, *neighborhood councils*, *community meetings*...). Mais hormis les réunions publiques, les nominations au sein de ces groupes sont personnellement contrôlées par le maire.

Cette offre de participation paraît surtout motivée par la recherche de l'apaisement avec les groupes locaux, afin de ne pas rééditer les affrontements du passé. Mais lorsque la communauté du quartier ne parvient pas à trouver la voie d'un consensus interne, la ville et le maire se réservent le droit de décider⁴⁶⁰. Les organisations de quartier auront ainsi d'autant plus de poids qu'elles auront unifié la voix de la « communauté ».

Les principales organisations impliquées dans *Choice Neighborhood* semblent disposer de cette capacité à parler au nom de la communauté, même si elles ont chacune un mode spécifique de représentation des intérêts.

Dorchester Bay Economic Development Corporation correspond à un modèle élitiste. Les 14 membres du conseil d'administration (*board of directors*) de cette entreprise sociale, dont les actifs pèsent de l'ordre de 75 millions de dollars, appartiennent très majoritairement à des catégories socio-professionnelles supérieures (président de fondation, fonctionnaires fédéral et de l'État de haut rang, consultants, responsable marketing d'une grande entreprise, syndicaliste enseignant, etc.), alors qu'on n'y trouve que deux représentants des locataires. Mais la capacité de Dorchester Bay à représenter la diversité ethno-raciale de son aire d'influence est beaucoup plus avérée. Son équipe technique est composée pour moitié de Blancs et de minorités, mais le conseil d'administration est composé aux deux tiers de Noirs et d'Hispaniques.

⁴⁵⁹ C'était le cas, au temps de Flynn, d'activistes noirs qui avaient organisé sans succès un référendum pour demander la sécession de plusieurs quartiers appelés à former une nouvelle ville qui se serait appelée Mandela. Flynn, qui était très populaire auprès de la minorité noire, privilégiait une coalition fondée sur les intérêts de classe plutôt que sur la race – d'où le contentieux avec une partie de l'élite noire qui défendait les politiques raciales comme le *busing*, alors que Flynn voulait y mettre fin. Voir Clavel P. (2010), *op. cit.*

⁴⁶⁰ Tai, M. (2004), *Building Voices : a Comparative Analysis of Neighborhood Involvement in Affecting Large-Scale Development in Three Boston Neighborhoods*, Thesis, Department of Urban Studies and Planning, MIT ; Anderson, I. et al. (2008), *The Planning Impact of Boston Nonprofits on Neighborhoods and the Democratic Process*, Field Projects, Department of Urban & Environmental Policy & Planning, Tufts University.

Avec 3 600 adhérents (pour 16 000 résidents de plus de 15 ans), Dudley Street Neighborhood Initiative possède une capacité de représentation – et donc d’influence – considérable. L’association se distingue par le caractère très transparent et démocratique de son conseil d’administration où la cooptation est proscrite. Les mandats sont soumis à des élections les deux ans sur la base de candidatures publiques. Très disputées, ces élections sont ouvertes à tous les habitants du quartier, la participation oscillant entre 2 et 4 000 personnes. Le conseil d’administration de DSNi garantit en outre une représentation des principales composantes ethno-raciales du quartier – Noirs, Latinos, Cap Verdiens et Blancs – qui se répartissent 16 sièges à égalité (4 chacun), les jeunes de 15 à 17 ans occupant 4 autres sièges. Les sièges restants reviennent à des institutions locales : agences *non-profit* délivrant des services (7), petites entreprises locales (2), églises (2), et CDCs (2 dont Dorchester Bay).

Le conseil d’administration de DSNi (2013-2015)



Le maire de Boston avait beaucoup insisté pour que DSNi soit partie prenante de *Choice Neighborhood*. C’est dire le chemin parcouru pour cette organisation créée en 1984 par des habitants et associations mobilisés contre la politique municipale d’alors, laquelle avait laissé le quartier dans état d’abandon à peu près total (malgré les promesses de Flynn) avant de concevoir un plan de rénovation urbaine qui n’allait pas précisément dans l’intérêt des habitants⁴⁶¹. Mais Flynn préparait sa réélection et ses services ont commencé à coopérer avec DSNi qui préparait plan global (réactualisé dix ans plus tard) pour créer « un village urbain », sorte de contre-plan de rénovation urbaine établi sous le slogan du « développement sans délogements ».

D’emblée, DSNi avait une stratégie d’alliance avec le pouvoir municipal. Une stratégie payante puisque le maire et la Boston Redevelopment Authority (BRA) ont concédé en 1988 à DSNi un droit qui n’avait jamais été accordé à aucun groupe d’habitants, celui d’exproprier (*eminent domain*), contre l’avis des techniciens de la BRA farouchement opposés à cet « abandon de souveraineté ». Soit l’instrument même qu’avait utilisé la Boston Redevelopment Authority pour mener sa politique d’*urban renewal*. Pour DSNi, il s’agissait de faire l’inverse : se doter du pouvoir de contrer la spéculation et la *gentrification*, de décider des choix de développement en s’appropriant des terrains vacants.

Selon l’accord initial, DSNi ne pouvait exercer ce droit sur les terrains privés. Un accord ultérieur a permis à une entité créée par DSNi, Dudley Neighbors Inc. (DNI), de disposer également des terrains municipaux, soit 12 hectares au total dans un triangle de 26 hectares. Des représentants de la ville et de l’État siègent au sein de DNI, mais sans prendre part au vote. DNI est un *Community Land Trust* (que les québécois traduisent par « fiducie foncière communautaire » permettant de collectiviser la

⁴⁶¹ Cette histoire a été racontée par des acteurs de cette mobilisation : Medoff, P., Sklar, H. (1994), *Streets of Hope : The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, South End Press. Voir aussi Donzelot, J. et al. (2003), *op. cit.*

propriété foncière à la manière des communautés villageoises d'autrefois. Il s'agit concrètement de louer des terrains privés et publics à des promoteurs privés et *non-profit* qui doivent y construire des logements qui resteront abordables à perpétuité.

DSNI est aujourd'hui une institution très respectée, créditée pour la renaissance de son aire d'influence présentée comme un village urbain précurseur des principes du développement durable (*smart growth*). Dans ce quartier qui reste l'un des plus pauvres de Boston, DSNI a réussi à développer 400 logements abordables sur la moitié des terrains abandonnés, en appui sur des CDCs locales et des promoteurs immobiliers appartenant aux minorités. Ces terrains ont également servi à construire des centres sociaux, écoles, aires de jeu, parcs et jardins communautaires, serres agricoles, commerces...

DSNI coordonne aussi de nombre de services dans les domaines les plus variés (petite enfance, social, culture, éducation, emploi, alimentation, sécurité, embellissement...), que l'association préfère ne pas gérer directement pour mieux se consacrer aux tâches d'organisation, de planification et d'*advocacy*⁴⁶². L'exemple le plus récent est son rôle pilote dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme fédéral *Promise Neighborhoods* à Boston. Signe ultime de cette institutionnalisation : le directeur de DSNI, John Barros, a été nommé par le maire au conseil d'administration de la Boston Public Schools.

Le processus d'institutionnalisation de Project RIGHT est tout aussi réel, même s'il s'agit d'une structure plus légère. Cette coalition d'associations locales a été créée en 1991 par onze groupes locaux préoccupés par la violence juvénile qui sévissait dans le quartier à majorité noire de Grove Hall. Pour tenter d'y répondre, un *community organizer* de Project RIGHT a mené un travail « *block par block, rue par rue* », comme le veut la devise de cette « association parapluie », afin d'amener des gens terrifiés par la criminalité violente à venir aux réunions et reprendre ainsi confiance dans leur capacité collective à améliorer la qualité de la vie de leur quartier. Ces habitants ne s'étaient pas seulement mobilisés pour trouver des solutions au problème de la violence, mais pour attirer des ressources publiques dans le quartier de Grove Hall. « *Le quartier était mal considéré par la ville, témoigne un acteur de Project RIGHT. Les associations n'avaient pas de subventions, les services publics ne faisaient pas leur travail, les gens étaient privés de leur droits et dépourvus de connexions avec le système politique* ».

Vingt ans plus tard Project RIGHT bénéficie du soutien tout à fait officiel d'une douzaine d'élus (du Congrès, de l'État du Massachusetts, du conseil municipal de Boston, y compris le maire), dont les noms figurent la liste des « membres, alliances et collaborations » de l'association. L'association mène des actions sur le terrain politique, en incitant les habitants à s'inscrire et à voter aux élections, et revendique « *une forte participation au système politique* », définie comme le fait de « *prendre part aux enjeux législatifs à l'échelle de la ville et de l'État* » et « *d'avoir un accès équitable aux élus et ressources gouvernementales* »⁴⁶³.

Mais la posture de Project RIGHT n'est pas seulement revendicative. Comme le souligne notre interlocuteur, « *on peut soulever des questions qui ne sont pas suffisamment prises en charge par la ville, mais on n'a pas besoin d'aller dans la confrontation pour obtenir des réponses.* » De fait, l'association travaille quotidiennement avec la municipalité et de nombreuses institutions locales sur la prévention de la délinquance, mais aussi sur la santé, l'éducation, le logement, les espaces verts, les transports, etc. Project RIGHT est représenté dans le conseil d'administration de plusieurs écoles

⁴⁶² Après une donation de 85 millions de dollars par Kroc Foundation en 2005, DSNI a par exemple animé la démarche de planification d'un équipement socioculturel de 8 500 m² générant de nombreux emplois (la négociation de recrutements locaux est une grande priorité de DSNI). Géré par l'Armée du Salut, son coût global de 110 millions en fait l'équipement socioculturel le plus important de la Nouvelle Angleterre.

⁴⁶³ Source : http://www.projectright.org/index.php?option=com_content&task=view&id=65&Itemid=83

du quartier. L'association s'est également impliquée dans la *Blue Hill Avenue Initiative*, un dispositif de concertation mis en place par la mairie, depuis les années 1990, pour revitaliser l'avenue qui borde Quincy Corridor à l'ouest ; une démarche qui a permis d'attirer des dizaines de millions de dollars d'investissement dans des projets commerciaux, immobiliers et d'aménagement.

Les CDCs qui, à l'instar de Dorchester Bay ou Quincy Geneva ont une spécialisation plus affirmée dans le champ de l'habitat sont également des partenaires essentiels de la municipalité, relais incontournables de sa politique du logement et d'autres domaines où elles interviennent (développement économique, jeunesse, prévention de la délinquance...). Plus que d'un assujettissement pouvoir municipal, on peut parler de relation d'interdépendance. La municipalité a en effet intérêt à ce que ces organisations renforcent leurs capacités pour l'aider à réaliser ses objectifs ; de leurs côtés, les organisations communautaires ont intérêt à voir la municipalité investir ses ressources sur leur territoire.

Le réseau d'acteurs qui porte *Choice Neighborhood* se caractérise aussi par des inter-connaissances personnelles fortes faites d'habitudes du travail en commun. Un autre signe de l'institutionnalisation du développement communautaire est le rôle de ces organisations comme tremplins vers des carrières administratives ou politiques. Ainsi trois des quatre fonctionnaires municipaux interrogés avaient fait un passage plus ou moins prolongé par une organisation locale. Sur les deux personnes qui avaient exercé comme *community organizers*, l'un précise que « *ça ne rapporte pas beaucoup, alors j'ai rejoint la ville où je me suis occupé de projets dans lesquels j'intervenais autrefois comme community organizer* ». Avant d'ajouter : « *En tant qu'ancien organizers, on se sent très à l'aise pour travailler avec cette municipalité, car ce sont des gens très progressistes* ». La troisième de ces personnes a travaillé au sein de Dorchester Bay Economic Development Corporation avant d'intégrer l'appareil municipal. En 2012, le maire a confié la direction du Department of Neighborhood Development à Sheila Dillon qui n'est autre qu'une ancienne directrice de DBEDC.

L'action communautaire peut aussi ouvrir des débouchés politiques. Tout récemment, John Barros, le directeur de DSNi, un fils d'immigrés cap-verdiens élu au conseil d'administration de DSNi à l'âge de 17 ans, a décidé de se lancer en politique pour succéder à Thomas Menino à la mairie. Il sera en concurrence, dans l'élection primaire, avec une autre figure du milieu communautaire, Bill Walczak, co-fondateur (blanc) d'un centre de santé communautaire de grande renommée, le Codman Square Health Center.

La tentative de conquête du pouvoir local par des acteurs des quartiers n'est pas chose nouvelle à Boston. L'épisode qui a marqué les esprits est celui de Mel King, un activiste noir qui avait pris la tête d'un mouvement d'opposition à la rénovation urbaine, dans les années 1960, en plantant des tentes dans un quartier vidé de ses habitants et transformé en parking pour y réclamer la reconstruction de logements abordables (d'où le nom de mouvement *Tent City*). Dans les années 1970 King s'était fait élire comme représentant de l'État du Massachusetts avant de tenter sa chance, à la tête d'une *Rainbow Coalition* – noire, latino et blanche – pour l'investiture à l'élection municipale de 1983. Bien qu'arrivé finaliste, il n'a pas fait le poids face à Raymond Flynn qui jouait la carte des quartiers plutôt que la carte raciale.

Le partage des ressources, des rôles et des territoires comme sources de tensions

Caractérisées par un niveau élevé de confiance mutuelle, les relations entre la municipalité de Boston et les organisations communautaires ne sont pas exemptes de tensions dans *Choice Neighborhood*. Les tensions se cristallisent notamment sur l'allocation des ressources et le risque que les crédits « spécifiques » du gouvernement fédéral soient absorbés dans le budget de droit commun des services municipaux, ces derniers ayant la main sur les budgets « services » et « éducation ». La logique inverse devait prévaloir : l'abondement par la municipalité des financements fédéraux. La municipalité s'était par exemple engagée à financer le volet « services » quasiment à même hauteur que la dotation fédérale (de l'ordre de 3 millions dollars).

Le maire s'est engagé publiquement à ce que *Choice Neighborhoods* conserve son caractère de programme additionnel, ce qui correspond à une obligation réglementaire pour tous les programmes du HUD. Selon un acteur de DSNi, ce serait aussi le résultat d'une pression exercée sur la municipalité par son organisation : « *On a dit clairement à la ville : "vous ne pouvez pas vous approprier cet argent pour réparer les rues". On a contribué à ce que le maire s'engage à ce qu'aucune partie de la subvention fédérale ne se substitue à l'argent de la municipalité. Le maire l'a assuré dans différentes réunions, y compris devant les habitants. Ainsi Quincy Street va bénéficier de différentes améliorations sur le budget municipal* ».

Le risque de « substitution » paraissant écarté, la répartition de l'enveloppe fédérale continue de générer des tensions multiformes : entre services municipaux, entre la municipalité et les organisations de quartier, entre organisations de quartier.

Élaboré sous la houlette de la municipalité, le projet *Choice Neighborhood* consistait en une liste d'actions souhaitables, mais pas forcément budgétées. Une fois la compétition remportée, des demandes ont commencé à affluer de toutes parts, au point d'excéder largement l'enveloppe fédérale. Des services municipaux qui s'étaient peu manifestés durant cette phase sont alors réapparus, leur appétit aiguisé par cette manne financière, certes modeste, mais toujours bonne à prendre en période de disette budgétaire. Ce que relate non sans ironie ce fonctionnaire municipal :

« Des services municipaux qui ne s'étaient pas vraiment impliqués sont arrivés en disant : "Ah vous avez obtenu Choice Neighborhood, super, rencontrons-nous !" L'élaboration du projet avait demandé beaucoup de travail et il n'y avait peu de services avaient le temps et l'énergie à y consacrer. Ils sont beaucoup plus enthousiastes maintenant ! »

Ces tentatives de captation de l'enveloppe fédérale par des services voulant se positionner en opérateurs de projets ne créent pas seulement des tensions internes à la municipalité. Elles irritent profondément les associations locales qui ont eu le sentiment de se voir dépossédées de « leur » projet. De fait, elles l'avaient largement façonné avant que la mairie décide d'en faire « son » projet. Ce n'est pas tant ce choix qui chagrine les acteurs de terrain que le mécanisme de prise de décision sur la manière de prioriser les « dollars fédéraux » qui leur semble trop descendant (*top-down*), à l'instar de cet acteur :

« On a été très mécontents que la ville garde une partie de l'argent pour elle. Je comprends qu'il y a des coupes budgétaires et que des gens très bien travaillent pour la ville. Mais ce sont eux qui ont décidé ce qu'ils allaient garder pour eux, par exemple 10 % de la subvention fédérale pour couvrir les frais de gestion administrative ».

Une façon de résoudre la tension liée à la définition municipale des priorités consiste à agir dans la logique du contre-pouvoir. C'est ainsi que les partenaires de quartier ont décidé de se réunir entre eux, sans la mairie. Selon l'adage bien connu qui veut que l'union fasse la force, la démarche semble avoir été payante :

« La ville essaie de tout gérer, et elle est nerveuse par rapport au fait qu'on se rencontre sans eux. Mais ils ne peuvent pas tout contrôler et maintenant on fait nos propres réunions. Ça nous rend plus forts. Et ça a marché, car la ville a fini par nous dire "ok, vos priorités sont nos priorités". »

La logique du contre-pouvoir ne peut toutefois fonctionner que si les organisations de quartier parviennent à établir un consensus entre elles. Or les rivalités pour le contrôle des ressources s'observent aussi entre ces organisations, notamment sur les enveloppes « quartier » et « habitants » qui n'ont pas été réparties en amont. Il a fallu au moins un an de discussions pour que ces organisations finalisent une liste de projets à financer au titre du volet « quartier » de *Choice*. La question était contentieuse. Dorchester Bay s'était placée en dehors de la compétition sur le volet « services », mais s'est positionnée sur le volet « quartier ». Or Project RIGHT et DSNi trouvaient que Dorchester Bay était déjà très bien servie en tant que chef de file du volet « habitat » et se sont par exemple opposés à son projet de revitalisation industrielle sur le site de Pearl Meat (voir *supra*). La solution de compromis qui a été trouvée (51 % de recrutements locaux), fait dire à l'un des

protagonistes qu'il s'agissait d'une « *saine tension* » et que si les organisations se retrouvent parfois en concurrence, il s'agit d'une « *compétition amicale* ». De fait, Dorchester Bay siège au conseil d'administration de DSNI et Quincy Geneva au sein de Project RIGHT (avec le même président).

Une autre source de tension vient de ce que le projet ne clarifie pas le domaine d'intervention des quatre structures pilotes (DBEDC, Quincy Geneva, Project RIGHT et DSNI). « *Chacun s' imagine être en charge du projet* », dit en souriant un interlocuteur. Des têtes de file ont bien été désignées et les fonctions grossièrement délimitées entre celle de développeurs de projets (immobiliers ou économiques) pour DBEDC et Quincy Geneva, et celle de planificateur et d'organisateur aux différentes échelles de la « communauté » pour Project RIGHT et DSNI. Ces deux dernières associations justifient cette répartition fonctionnelle à partir de la distinction, classique aux Etats-Unis, entre développement et organisation, deux logiques pouvant se contredire :

« On ne cherche pas à développer des projets immobiliers. On veut simplement s'assurer que les projets des développeurs sont cohérents avec ce que les gens veulent. Les développeurs pensent qu'ils font du très bon travail, mais on les interpelle, on organise des réunions où ils viennent s'expliquer. Et parfois ils n'ont pas l'habitude. Cela peut engendrer des conflits. »

« Notre mission spécifique par rapport aux autres partenaires, c'est la planification de projets et c'est donner une voix aux habitants. Organiser la communauté, c'est essayer de comprendre ce que les habitants veulent, c'est s'assurer que les habitants ont un pouvoir d'influence sur ce qui se passe sans être uniquement des bénéficiaires. Alors il y a parfois des clashes avec DBEDC et Quincy Geneva. Ce sont aussi des community organizers, mais ils ont un intérêt dans le logement ou dans le développement économique parce qu'ils cherchent à faire de l'argent. Ils n'organisent pas pour donner du pouvoir à la communauté, pour qu'elle ait une voix, pour faire en sorte que la communauté leur dise quel genre de logement construire. Vont-ils organiser des gens qui vont s'organiser contre eux ? »

Le problème est que la distinction entre développeur et organisateur n'est pas vraiment opératoire dans *Choice Neighborhood*. Chaque structure peut virtuellement intervenir dans les trois volets de *Choice* – habitat, quartier, habitants – au titre de ses compétences de *community organizer*, d'*advocate*, de planificateur de projet ou de prestataire de service. La question du « qui fait quoi ? » nécessite donc des ajustements permanents, comme le souligne le même interlocuteur :

« Il y a des défaillances dans l'organisation de Choice Neighborhood. On ne sait pas très clairement qui fait de l'organizing et pour quels objectifs. On se bat encore pour créer une vision commune avec les partenaires. »

Les tensions correspondent aussi à des disputes territoriales, chacune ayant son *turf* (secteur). Tout comme la municipalité, aucune organisation identifiée à un quartier ne peut pas intervenir dans un autre quartier sans l'aval des associations locales. La logique expansionniste de Dorchester Bay à Quincy Corridor avait ainsi suscité une réaction hostile de la part de Quincy Geneva, dont c'était en quelque sorte la « principauté ». Dorchester Bay avait dû accepter un *joint venture* pour pouvoir intervenir à Marrant Bay. Dorchester Bay a dû également batailler avec Project RIGHT, dont la sphère d'influence recoupe la partie sud de Quincy Corridor, et dont le président n'est autre que celui de Quincy Geneva.

Comme le confie l'un des protagonistes, « *le projet Choice est le résultat de cinq ans de collaboration, mais aussi de cinq ans de luttes entre organisations de quartier* ». La lutte n'est pas générale, car la collaboration entre DSNI et Project RIGHT est apparemment harmonieuse selon le témoignage concordant de leurs acteurs respectifs :

« On n'est pas vraiment en compétition, on travaille ensemble et on se parle quand on en a besoin. Nos positions sont souvent identiques car on travaille avec les habitants pour être sûr qu'ils ont une voix ».

« On est ensemble pour essayer de comprendre ce que veulent les habitants, pour construire le consensus. On s'apporte nos forces et nos relations. »

Mais il est vrai que ces deux organisations interviennent sur des territoires qui ne se recoupent pas, la première au nord, la seconde au sud de Quincy Corridor, ce qui réduit assurément les risques de frottement. Reste que les rivalités inter-groupes ne sont jamais insurmontables à Boston. Les tensions n'ont jamais débouché sur de véritables blocages du projet, mais sur des compromis. Ces propos d'un acteur municipal résument bien l'esprit de compromis qui règne à Boston, où chaque organisation poursuit ses objectifs propres et consent à lâcher du lest quand l'intérêt supérieur du projet – améliorer les conditions de vie des habitants – est en jeu :

« Beaucoup de gens ont des agendas différents. Le consensus difficile à atteindre. On doit les amener à se demander ce qui est le mieux pour les habitants et par seulement pour l'organisation qu'ils représentent. Je pense qu'ils sont capables de l'entendre ».

Le portage municipal en question

Choice Neighborhood était censé impulser une synergie nouvelle entre des organisations appelées à transcender les approches sectorielles – les fameux « silos » – pour obtenir un impact supérieur à la somme de leurs interventions individuelles. Telle est la fonction des « réseaux collaboratifs » (*collaborative networks*) dont le développement communautaire est censé être l'une des formes achevées⁴⁶⁴. Mais le portage municipal du projet n'a pas fait la preuve de sa pertinence, reproduisant plutôt la division du travail entre partenaires. Soit une simple logique de « coordination » qui reste le modèle dominant de la délivrance des services à Boston⁴⁶⁵. Cet acteur communautaire exprime sa déception par rapport au caractère trop peu « collaboratif » de *Choice Neighborhood* qui selon lui obère la capacité collective à produire du changement :

« Boston est une ville très inclusive pour les organisations communautaires. Mais le problème c'est la collaboration. Cela devrait être une vraie collaboration et pas simplement le respect mutuel de ce que chacun fait dans son coin. Quand il y a quinze ou vingt acteurs qui travaillent sur un même projet autour de la table, avec des notions et des idées différentes, qui font des choses différentes mais qui pourraient avoir un impact mutuel, il faut aller plus loin que d'attribuer un rôle à chacun. Il faut partager des buts, partager la décision sur les stratégies. Ce doit être l'affaire de tous. Or, Choice se résume à savoir qui fait quoi. Du coup, ce n'est pas une stratégie assez transformative. Alors qu'il faudrait changer la façon de travailler avec la ville, faire des réformes systémiques sur le logement et d'autres sujets. On devrait faire une grande conférence juste pour parler du cadre des politiques publiques et travailler là-dessus. »

Côté municipalité, *Choice Neighborhood* n'a pas été pensé comme un levier de réforme d'une culture administrative qui reste profondément cloisonnée. « *Choice nous incite à une plus grande collaboration entre départements municipaux, mais ces collaborations restent occasionnelles* », regrette un agent municipal.

Très impliquée dans *Choice Neighborhood*, un projet dans lequel elle a un fort intérêt personnel car elle réside à Dorchester où elle a construit sa carrière politique, Marie Saint Fleur est censée animer les relations inter-services au nom du maire. L'intéressée se félicite que « *le HUD nous oblige à surmonter la logique des silos au sein de la ville. C'est un très bon exercice* ». Avant de reconnaître que « *l'exercice est douloureux car il faut conduire des batailles stratégiques avec certains services. Nous avons tous grandi dans des silos* ».

Plutôt que de « batailles stratégiques », il faudrait parler à propos de *Choice* de déminage des conflits autour de l'appropriation des ressources. Et seul le maire dispose ici de l'autorité nécessaire. Mais si Thomas Menino a une réputation d'homme de poigne, il n'a pas forcément la même autorité sur

⁴⁶⁴ Mattessich, P.W., Monsey, B.R. (1992), *Collaboration : What Makes it Work*, Amherst, H. Wilder Foundation.

⁴⁶⁵ Jennings, J. (2009), *Place-based Service Delivery & Strategic Collaboration in Boston's Distressed Neighborhoods : Framework for Planning and Action*, Report, Tufts University, June.

tous les services, notamment sur la Boston Redevelopment Authority, une quasi-agence disposant de son propre conseil d'administration, ni sur Boston Public Schools qui pratique la rétention d'informations et ne se sent pas engagé par la politique mayorale de *Circle of Promise*⁴⁶⁶. La capacité du maire à amener des institutions fortes, jalouses de leur autonomie, à surmonter leurs réflexes « maison » n'est donc pas avérée.

Si le pilotage municipal de *Choice Neighborhood* n'a pas été le levier du dépassement des cloisonnements bureaucratiques, sa valeur ajoutée est également incertaine s'agissant du partenariat avec les associations. Un comité réunissant la ville et ses partenaires devait permettre d'évoquer le projet dans sa globalité, mais il ne s'était réuni qu'une fois au moment de l'enquête. Son rôle reste d'ailleurs à préciser entre comité consultatif (*advisory committee*) et comité de pilotage (*steering committee*). La première réunion, qui n'a donné lieu à aucune délibération sur l'allocation des fonds, l'apparente plutôt à un comité consultatif. Mais s'il devait évoluer dans l'autre sens, se poserait la question du conflit d'intérêt pour certaines organisations recevant des financements de *Choice Neighborhood*.

À défaut d'un suivi d'ensemble du projet, des réunions entre la ville et ses partenaires de quartier sont organisées de façon sporadique autour des grandes entrées du programme (habitat, quartier, habitants). Ce qui ne va pas précisément dans le sens de l'abolition des « silos ». En suivant l'analyse de cet acteur communautaire, la sectorisation de *Choice* serait en fait inhérente à la municipalisation du dispositif :

« Il n'y a pas vraiment de vision, de stratégie, de synergie vers une direction commune. Les habitants vont recevoir des formations, on va les aider à accéder à l'emploi, on va suivre les familles, on va réussir à livrer toutes les prestations... Mais il ne faudrait pas que ce soit une opportunité manquée pour changer la manière de faire les choses à Boston. Or on a pris l'habitude dans ce projet de parler d'un aspect mais pas de tel autre. Le projet est très global, mais la ville essaie de le découper en silos en disant ça c'est ma partie, ça c'est ta partie. Nous on dit que c'est notre projet à tous. Toutes les parties prenantes doivent être à la même table. Mais le fait que la municipalité soit pilote ne donne pas la même latitude pour faire du transversal. Pourtant, la demande du gouvernement fédéral, c'est bien d'avoir une approche très globale de type Comprehensive Community Initiative⁴⁶⁷. Mais la ville s'est engagée là-dedans sans en avoir forcément anticipé les implications. La ville c'est d'abord une bureaucratie ».

L'autre problème du pilotage municipal est qu'elle ne place pas l'ensemble des acteurs sur un pied d'égalité – une caractéristique forte de tout « réseau collaboratif ». Comment la municipalité peut-elle être à la fois l'institution se positionnant en animateur du partenariat et celle qui prend les décisions ? C'est tout le problème de l'*accountability*, ce mot difficilement traduisible exprimant l'idée d'être « comptable de son action ». Pour les acteurs de quartier, il va de soi que la municipalité ne saurait être uniquement comptable de son action vis-à-vis de son financeur fédéral. Elle doit l'être aussi vis-à-vis de la « communauté » et, derrière elle, vis-à-vis des habitants concernés.

Cette notion d'*accountability* n'effarouche pas le maire ou le service municipal en charge du Développement des quartiers qui acceptent de voir Dudley Street Neighborhood Initiative jouer une fonction d'interpellation, comme l'explique un acteur de DSNi :

« Une de nos missions principales c'est que la ville et les autres partenaires soient comptables de la façon dont l'argent est dépensé, comptables par rapport aux objectifs initiaux du plan de transformation et par rapport aux besoins exprimés par les habitants. Si les habitants veulent qu'une aire de jeu soit réparée, on leur demande de quelle aire de jeu ils parlent et on va voir la ville en disant : "cette aire de jeux, c'est la priorité pour les habitants". Et dans les réunions, on n'hésite pas à dire "ce n'est pas ce qui avait été décidé, on ne soutient pas ceci ou cela". Donc ce

⁴⁶⁶ Levine, J., Wilson W. J. (2013), *art. cit.*

⁴⁶⁷ Voir *supra* première partie 2.2.

n'est pas toujours consensuel. Mais la ville nous fait confiance du fait de notre intégrité. Elle insiste pour qu'on soit dans la pièce précisément pour tenir ce rôle. On peut le faire car n'est pas prestataires pas de service dans Choice Neighborhood. On ne produit pas de logement, donc on ne façonne pas les projets pour satisfaire nos besoins de promoteurs. Du coup, on n'a pas d'autre agenda que faire avancer le projet. On est juste un médiateur (broker) honnête. Et ça nous amène parfois à pointer du doigt les services de la ville pour leur dire qu'on n'aime pas ce qu'ils font. »

À la lumière de cette citation, on commence à saisir les fondements de l'alliance entre le maire, sa garde rapprochée et des organisations comme DSNI ou Project RIGHT. Face à certains services rétifs au changement, le maire utilise la pression « communautaire » pour faire avancer son propre agenda modernisateur. Il peut aussi se présenter en recours pour des organisations de quartier lorsqu'elles sont confrontées à l'inertie des structures administratives. Ces témoignages de DSNI et Project RIGHT montrent l'intérêt d'une stratégie d'alliance avec le sommet du pouvoir local pour faire avancer leur propre agenda :

« Parfois un courriel ou un appel téléphonique suffit pour qu'un service municipal fasse quelque chose. Mais ils sont parfois sur la défensive. Ils ne comprennent pas forcément le sens de notre action. Le maire, lui, veut vraiment que les choses avancent alors que gens en dessous de lui préfèrent lui raconter que tout va bien. »

« Ici, le maire est un allié. Il a demandé à ses services de travailler avec nous. Mais ils ont du mal. La seule façon de faire en sorte qu'ils répondent, c'est d'aller voir le maire. »

3. CHICAGO ET BOSTON : ELEMENTS D'ANALYSE TRANSVERSALE

Avant de dégager des éléments d'interprétation sur les deux expériences étudiées, il convient de rappeler que *Choice Neighborhoods* était un programme encore très récent au moment où les enquêtes et entretiens avec les acteurs locaux ont été réalisés (entre septembre 2012 et janvier 2013). Il y avait alors peu de réalisations tangibles (notamment à Boston), et c'est pourquoi l'analyse porte essentiellement sur les finalités (intentions exprimées par les acteurs et/ou identifiables dans les documents programmatiques) et les modes d'action (fabrication et pilotage des projets locaux).

L'objectif principal des enquêtes à Chicago et Boston était de savoir quelle était la traduction locale, dans les intentions et modes d'actions, de l'affichage d'une préoccupation d'équité sociale par le gouvernement fédéral. Il s'agissait plus spécifiquement d'analyser la manière dont les tensions pouvant naître du double objectif de revalorisation des quartiers et d'équité envers les habitants originels pouvaient être surmontées. Le résultat est clair dans les deux villes : il existe une voie pour réconcilier ces deux préoccupations dans une politique que l'on peut certes désigner comme une « rénovation urbaine », mais qui ne se résume pas loin s'en faut à l'acte de démolir et de reconstruire.

Ce résultat apparaît d'autant plus robuste que les contextes de Chicago et de Boston diffèrent à maints égards, qu'il s'agisse des configurations institutionnelles du portage des projets ou du contexte plus large (historique, politique, urbain, ethno-racial...) dans lequel s'insèrent ces projets. Les lignes de convergence observables par-delà ces différences aident à dessiner l'identité propre du programme.

3.1. Une rénovation douce

Choice Neighborhoods est un programme de rénovation urbaine au sens où l'acte de démolir et reconstruire en constitue l'un des marqueurs. Encore l'ampleur des démolitions est-elle très variable, de 504 logements à Chicago (soit la totalité du parc de logements sociaux ciblés) contre seulement 27 à Boston (un cinquième de ce parc)⁴⁶⁸.

Ce grand écart au sein d'un même programme signale une réelle plasticité à mettre au crédit de l'agence fédérale du Logement et du Développement urbain (HUD) qui n'a pas fait de la massivité des démolitions une condition d'éligibilité au programme. *Choice Neighborhoods* était affiché comme une suite – et une amélioration – de HOPE VI qui avait fait des démolitions la clé d'entrée dans le processus de transformation urbaine. Avec *Choice Neighborhoods* et au-delà, l'administration Obama avait répété que les « communautés locales » allaient pouvoir décider de leur destin. Le cas de Boston en témoigne : il ne s'agissait pas que d'un slogan.

Corrélativement, le HUD a validé des projets posant implicitement une hiérarchie des valeurs par laquelle l'intérêt des habitants en place prime sur toute considération de mixité. Dans les deux villes étudiées, c'est non pas la déconcentration de la pauvreté, mais l'amélioration de leurs conditions de logement – et la préservation des logements tout court – qui a constitué le point d'entrée du processus de rénovation. Les habitants étaient eux-mêmes partisans d'une restructuration profonde de leur habitat. Le projet des bailleurs avait d'ailleurs été critiqué à Boston pour son manque d'ambition en la matière.

La démolition totale du site de Grove Parc et la réhabilitation lourde de Marrant Bay impliquent le relogement – temporaire ou permanent – de tous les résidents. Or, même dans des conditions d'habitat indigne, arracher les habitants à leur espace de vie quotidienne est une violence. Les plans

⁴⁶⁸ Parmi les cinq premiers projets *Choice*, celui de la Nouvelle Orléans prévoit le plus de démolitions, avec 821 logements concernés, contre 561 à Seattle et 256 à San Francisco.

de transformation ont cherché à en adoucir les effets. C'est tout l'intérêt de ces opérations « phasées », c'est-à-dire réalisées par étapes, permettant de trouver des solutions de relogement sur place ou à proximité au lieu de catapulter les résidents dans un quartier lointain où ils ne connaissent personne. Plus les gens sont relogés loin de chez eux plus la perspective d'un retour dans le quartier rénové devient chimérique. Le relogement de proximité est aussi une manière d'atténuer les ruptures dans les habitudes de vie et de permettre aux enfants de rester dans leur école au lieu de devoir la quitter brutalement en cours d'année pour y laisser leurs copains et les profs qu'ils aiment bien.

Dans les autres projets *Choice Neighborhoods* de San Francisco et Seattle, le phasage des opérations permet de construire des logements avant de démolir, de sorte que tous les habitants ou presque accèderont directement à un logement neuf sur site, sans passer par le détour d'un relogement temporaire. À la Nouvelle Orléans, en revanche, la presque totalité des locataires sera relogée en dehors du site d'origine avant de pouvoir revenir⁴⁶⁹. C'est aussi le seul des cinq projets à faire l'objet de contestations récurrentes par des résidents très méfiants vis-à-vis de la Housing Authority of New Orleans, dont les responsables ont été envoyés en prison pour faits de corruption deux ans avant la sélection du projet de démolition-reconstruction de cet ensemble de *public housing*.

Pour qu'ils acceptent ces contraintes inhérentes à tout relogement, il fallait que les habitants aient confiance dans l'équité de la démarche. Rien de tel pour établir cette confiance que de les associer à la définition du projet, de prendre en compte leurs intérêts, et de trouver un terrain d'entente avec les décideurs sur des règles du jeu transparentes et justes, décidées collectivement et non individuellement dans une négociation qui tourne forcément au désavantage des plus faibles.

Le « un pour un » et le « droit au retour », ces mécanismes de protection des habitants imposés par le HUD mais actés par les porteurs de projet avant même l'arrivée de *Choice Neighborhoods*, représentent autant de balises dans le champ de manœuvre des décideurs. Pourtant, ils ne suffisent pas. On l'a vu, le scepticisme est de mise chez des locataires incrédules devant la promesse qui leur était faite d'un avenir résidentiel plus réjouissant. Le diable étant dans les détails, c'est dans la déclinaison de généreux principes du « un pour un » et du « droit au retour » que se révèle la véritable nature de la politique menée. D'où l'intérêt d'ouvrir un champ de négociation avec les habitants et leurs soutiens – conseil juridique à Chicago, *community organizers* dans les deux villes – pour que ces derniers puissent constater l'absence de vice caché – mais aussi pour faire valoir leurs priorités et leurs propositions.

Choice Neighborhoods évoque à certains égards l'expérience de « rénovation douce » conduite à Berlin et Bologne dans les années 1970, même si le contexte des « luttes urbaines » de l'après-1968 était tout autre : la présence parmi les habitants d'une élite politisée alliée aux précaires, un parc privé ancien à réhabiliter par petites touches...⁴⁷⁰ Le parallèle se justifie néanmoins à la lumière de ces deux objectifs communs : préserver des logements bon marché pour donner aux habitants pauvres la possibilité de rester dans leur quartier ; définir les objectifs du projet avec les habitants eux-mêmes.

Sur tous ces aspects, on mesure le fossé avec le programme HOPE VI qui, dans nombre de villes, avait brutalement dispersé la majorité des locataires au nom du principe transcendantal de « déconcentration de la pauvreté ». On l'a déjà indiqué, les généralisations sont délicates avec ce programme qui présentait le pire comme, moins souvent semble-t-il, le meilleur des visages de la

⁴⁶⁹ Galvez, M. (2013), *op. cit.*

⁴⁷⁰ Voir Le Garrec, S. (2006), *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*, Collection Recherches du Puca, n°160.

rénovation urbaine⁴⁷¹. Autant la rupture semble consommée entre HOPE VI et *Choice* à Chicago, autant une certaine continuité prévaut à Boston.

Dans leur synthèse de la vaste littérature consacrée au *Plan for Transformation* adopté par la Chicago Housing Authority en 1999, prévoyant le relogement d'au moins 25 000 ménages, Lawrence J. Vale and Erin Graves font ressortir le caractère très technocratique d'un processus de décision qui n'a pris les habitants en compte et au sérieux que sous la menace de procès ou après une décision judiciaire (certaines de ces décisions ayant été prononcées dans les années 1990, soit avant le lancement du Plan). La plupart des travaux pointent seulement des améliorations dans le processus de relogement entre les projets de la première et de seconde moitié des années 2000⁴⁷².

Boston se place davantage sous le signe de la continuité entre *Choice Neighborhood*. Les trois projets HOPE VI avaient conçus de façon participative avec les associations de locataires et organisations communautaires⁴⁷³. Les locataires avaient le choix de revenir dans le quartier sous réserve qu'ils soient en règle avec leur bailleur, un grand nombre ayant fait ce choix dans deux des trois sites⁴⁷⁴. *Choice Neighborhood* se situe plus sûrement encore dans la continuité de trois projets engagés par la Boston Housing Authority au début des années 1980, soit bien avant HOPE VI, dans une veine à la fois très participative et globale et avec des relogements effectués sur place ou à proximité immédiate dans la majorité des cas⁴⁷⁵.

La principale discontinuité entre *Choice Neighborhoods* et HOPE VI transparaît dans le sens donné à l'objectif de « déconcentration ». Dans beaucoup de sites, HOPE VI obéissait à un modèle mécaniste de diversification résidentielle reposant sur une règle de « trois tiers » : un tiers de *public housing*, un tiers de logements aidés de type *Low Income Housing Tax Credit* destinés à des ménages moins pauvres, et un tiers de logements au prix du marché (*market-rate units*). L'application rigide de ce modèle interdisait la reconstitution intégrale de l'offre détruite, faute de capacité foncière des agences du logement dans d'autres quartiers. Elle permet aussi d'expliquer, au moins pour partie, la très faible proportion d'habitants revenus dans leur quartier d'origine. Enfin, s'il peut être viable dans des marchés du logement dynamiques, ce modèle peut aboutir à des fiascos dans les marchés languissants.

Les acteurs de *Choice Neighborhoods* se démarquent nettement de cette logique, notamment à Chicago où les « trois tiers » sont la règle d'or du *Plan for Transformation* :

« Le projet de POAH diffère à maints égards des réalisations de HOPE VI. Non seulement il préserve tous les logements aidés, ce qui n'est presque jamais le cas avec HOPE VI, mais il correspond aussi davantage à la réalité du marché. L'idée de produire des logements privés haut de gamme est illusoire, surtout dans la conjoncture présente. Or le modèle de la municipalité et

⁴⁷¹ Notre recherche sur HOPE VI réalisée en 2008 dans quatre villes de moyenne importance de la région de New York aboutissait à des résultats contrastés d'une ville à l'autre, voire d'un projet à l'autre dans les mêmes villes, s'agissant de la prise en compte de l'intérêt des habitants. Kirszbaum, T. (2008), « La mixité résidentielle comme politique antidiscriminatoire : divergences et convergences franco-américaines », *op. cit.*

⁴⁷² Vale, L. J., Graves, E. (2010), *The Chicago Housing Authority's Plan for Transformation : What Does the Research Show So Far?*, Department of Urban Studies and Planning, MIT, MacArthur Foundation.

⁴⁷³ Par exemple à Orchard Gardens, où l'association des locataires, qui faisait partie des groupes fondateurs de DSNi, a joué un rôle central dans l'élaboration du projet HOPE VI. Voir Greene, M. H. (2008), *art. cit.*

⁴⁷⁴ À Mission Main et Orchard Gardens, mais non dans le plus récent des trois projets, celui de Maverick Garden. Voir Abt Associates (2003) ; Center for Community Change (2003) ; Alexandra M. Curley (2010) : « HOPE VI a Viable Strategy for Improving Neighborhood Conditions and Resident Self-Sufficiency ? The case of Maverick Gardens in Boston », *Housing Policy Debate*, vol. 20, n°2.

⁴⁷⁵ Vale, L. J. (1996), « Public Housing Redevelopment : Seven Kinds of Success », *Housing Policy Debate*, vol. 7, n°4.

de la Chicago Housing Authority était très mécanique et il y a eu beaucoup d'illusions sur les logements libres parfois vendus pour la moitié de leur valeur. » (Chicago)

« Ici ce n'est pas comme les ratios de logements de HOPE VI. La mixité est sans doute un objectif ultime, mais ce n'est pas un objectif spécifique à Choice Neighborhood. » (Boston)

Ce dernier propos éclaire une différence de fond entre les deux programmes. Dans HOPE VI, la déconcentration était le plus souvent recherchée pour elle-même à une micro échelle, sans tenir compte des conditions de l'environnement (opportunités foncières, tensions sur le marché du logement), et comme un processus exogène, c'est-à-dire en se polarisant sur l'attraction de ménages extérieurs. Avec *Choice Neighborhoods*, la déconcentration se réalise au contraire par un jeu d'échelles et de temporalités qui les habitants originels au cœur du processus.

À Chicago et Boston, « déconcentrer » consiste à réduire la densité de logements sociaux sur les sites d'origine pour l'accroître aux alentours en y reconstituant une partie de l'offre sociale ; la logique est la même dans les trois autres sites sélectionnés dans le cadre du premier appel à projets fédéral (Nouvelle Orléans, San Francisco, Seattle) qui n'ont reconstruit aucun logement social en dehors du quartier, entendu dans son acception large⁴⁷⁶. San Francisco et Seattle se rapprochent de Boston avec la reconstitution quasiment sur place de la totalité (San Francisco) ou presque (Seattle) de l'offre sociale, en faisant le pari d'une densification ultérieure par d'autres types de logements.

Cette « déconcentration de proximité » n'est possible que si les conditions locales l'autorisent, à savoir une faible densité et des opportunités foncières et immobilières suffisantes pour absorber les reconstructions et relogements dans un rayon limité. C'est également la condition pour concilier déconcentration et droit au retour. Comme le dit un acteur fédéral, « *quand on parle de mixité et de droit au retour dans Choice, on considère que ça n'a pas de sens de se limiter aux frontières du site à rénover* ». En promouvant tout à la fois la déconcentration et le droit au retour, *Choice Neighborhoods* n'est donc pas généralisable. Sauf à ce que les habitants ne fassent pas usage de leur droit au retour dans un contexte de faible densité et d'opportunités foncières et immobilières.

L'autre différence majeure entre *Choice* et HOPE VI concerne l'articulation des processus exogènes et endogènes de transformation des quartiers. Il existe à Boston et Chicago un consensus large des acteurs – y compris chez les portes parole des habitants – autour d'une finalité d'attractivité des quartiers. Mais autant la déconcentration est affaire d'échelle, autant l'attractivité est affaire de temporalité. La stratégie des deux sites est éclairante à cet égard : elle commence par se préoccuper de l'attractivité du quartier pour ceux qui y résident, avant de chercher à « vendre » le quartier à l'extérieur sous réserve que les conditions du marché le permettent, soit un horizon lointain dans les deux sites ; « *Neighborhoods of choice* » était ainsi le titre d'un guide de la LISC publié au début des années 2000 qui proposait différents outils aux CDCs pour faire le « marketing » de leur quartier vis-à-vis de l'extérieur⁴⁷⁷.

Dans les deux cas, la priorité immédiate est bien la *stabilisation* des résidents locaux accompagnée d'opportunités pour qu'ils s'engagent dans des parcours sociaux, économiques, éducatifs et résidentiels ascendants. En ce sens, *Choice Neighborhoods* est bien une démarche de « développement communautaire » compris comme un processus de valorisation des ressources endogènes d'un quartier. C'est ainsi qu'il faut comprendre le sens de cette phrase trouvée sur le site web de POAH, à propos du projet de Woodlawn : « *Les habitants du quartier sont sa ressource la plus importante* »⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Galvez, M. (2013), *op. cit.*

⁴⁷⁷ Beck, N., Higgins, L. R. (2001), *Building Neighborhoods of Choice : A Workbook on Marketing Neighborhoods and Affordable Ownership Housing*, LISC, Center for Home Ownership.

⁴⁷⁸ <http://poah.org/woodlawnchoice/>

En même temps, et à l'image de l'évolution d'ensemble du développement communautaire, la désirabilité du quartier pour l'extérieur a toute son importance. « *Ce n'est pas facile de faire du community development sans augmentation des valeurs* », estime un acteur de Chicago. Mais si la valorisation du quartier par l'attraction de ressources externes est bien l'horizon des projets de POAH à Chicago et de Dorchester Bay à Boston, il s'agit moins d'une finalité en soi du développement qu'un indicateur de sa réussite⁴⁷⁹. Autrement dit, si le quartier gagne en attractivité pour l'extérieur, c'est qu'il en gagne aussi pour ses habitants actuels qui s'y investissent et qui y investissent. Une stratégie d'ancrage territorial qui ne vise pas que les locataires sociaux, mais aussi et surtout ceux qui sont déjà propriétaires d'un morceau de la « communauté » parce qu'ils y possèdent un logement et qu'il faut dissuader de faire sécession parce que la communauté leur semble dysfonctionner.

Un autre aspect notable, quoique très incertain, des deux projets examinés est l'esquisse d'une stratégie de sortie individuelle de la pauvreté entendue comme un levier complémentaire de déconcentration, non plus dans l'espace mais dans le temps. On rejoint ici la philosophie de l'*empowerment* individuel, dont Mattie Butler de WECAN nous a livré la meilleure expression, même si cette éternelle défenseuse des pauvres de Woodlawn oppose la déconcentration par la promotion des gens à la déconcentration par la promotion résidentielle :

« Déconcentrer la pauvreté n'a rien à voir avec le logement. Cela a à voir avec l'empowerment économique. La meilleure façon de déconcentrer la pauvreté, c'est de mettre les gens au travail pour les sortir de la pauvreté et de les laisser choisir où ils veulent vivre. C'est les aider à devenir économiquement indépendants pour qu'ils recommencent à rêver. Ce n'est pas seulement donner un poisson à quelqu'un, mais lui apprendre à pêcher. C'est donner du pouvoir aux gens (empowering people). Là est la clé de tout ce que l'on doit faire. »

S'agissant d'aider les gens (à s'aider) à sortir de la pauvreté, les stratégies envisagées à Chicago et Boston ont le mérite de la cohérence mais n'ont pas les moyens de leurs ambitions. De nombreux mécanismes sont prévus pour assurer les retombées positives du développement, c'est-à-dire réconcilier les logiques *place* et *people*. Que l'on songe à l'amélioration de l'offre éducative dans l'esprit de Harlem Children's Zone ou aux actions d'*empowerment* économique des adultes (remise à niveau des savoirs de base, maîtrise de l'anglais, accès à l'informatique, recrutements préférentiels, renforcement de la capacité d'épargne, économies de charges sur les logements...), la promotion socio-économique des gens est un volet à part entière du processus de transformation.

Pourtant, les acteurs locaux n'ont pas la naïveté de penser qu'un programme de cinq ans suffira à modifier la trajectoire socio-économique de la grande majorité des habitants. Ils sont conscients qu'échapper à la pauvreté est un processus long et aléatoire, bien davantage déterminé par l'environnement (marché de l'emploi, salaire minimum, couverture santé, crédits d'impôt...) que par un projet urbain aussi intégré soit-il.

En outre, *Choice Neighborhoods* n'a pas la force de frappe nécessaire pour changer la condition d'un nombre significatif d'individus. Rapportés au nombre d'habitants des quartiers concernés, les budgets sont au mieux dérisoires. La condition de quelques dizaines ou centaines de familles pourrait s'en trouver significativement améliorée (c'est la logique du ciblage des ménages à reloger), mais certainement pas celle des milliers d'habitants d'un quartier.

C'est sans compter aussi les mobilités résidentielles : permettre aux gens de sortir de la pauvreté, c'est leur permettre de déménager. Il faudrait pour enrayer leur fuite une synchronisation parfaite, qui se rencontre rarement dans la vie réelle, entre la temporalité des trajectoires individuelles et celle de la revalorisation du territoire pour que l'envie de rester soit plus forte que celle de partir.

⁴⁷⁹ Voir Mallach A. (2008), *Managing Neighborhood Change. A Framework for Sustainable and Equitable Revitalization*, National Housing Institute.

Les acteurs locaux sont lucides sur les limites de leurs actions. C'est plutôt l'administration fédérale qui s'expose à des déconvenues au regard des ambitions démesurées qu'il assigne à *Choice Neighborhoods* – ambitions démesurées mais dont les résultats seront finement mesurées par quelque 200 indicateurs à renseigner dans chaque site, sans compter une armada d'évaluateurs.

Comme le reconnaît un acteur local du HUD, « *les indicateurs doivent servir à montrer au Congrès que ça a marché. On cherche la success story.* » Les attentes fédérales obéissent donc à des considérations politiques et non au constat pragmatique qu'on ne change pas radicalement la composition sociale d'un quartier en quelques années si l'on s'engage par ailleurs à respecter le droit de ceux qui y résident à pouvoir y rester.

3.2. Le choix de rester comme critère de succès

Choice Neighborhoods dessinait un autre scénario pour déconcentrer la pauvreté : le choix de partir. Si les acteurs locaux ont des affinités évidentes avec la philosophie du développement communautaire, la querelle nationale entre tenants du développement sur place et de la déségrégation par la mobilité résidentielle⁴⁸⁰ paraît s'estomper sur le terrain. Cohérents avec l'intitulé du programme, la seule question qui vaille pour eux est celle du choix des habitants, celui de partir ou de rester. Comme le dit un acteur de Boston, « *Choice Neighborhood, c'est vraiment ce que les gens veulent en faire : partir ou rester* ».

Ces acteurs ne sont pourtant pas indifférents aux choix que feront « les gens » pour qui et avec qui ils travaillent. Ils se sentiraient interpellés si le choix de partir devait sanctionner l'échec de leur projet. Ils ne se satisferaient pas que les uns, ceux qui ont les moyens, partent pour fuir un quartier qui reste trop dysfonctionnel, et que rien n'ait changé à l'instabilité résidentielle des autres qu'ils seront restés le même état de précarité économique et sociale – ce qu'un rapport de la fondation Annie E. Casey appelle la « mauvaise mobilité »⁴⁸¹.

Le HUD fixe des objectifs ambitieux pour le volet « mobilité » de *Choice*. Ainsi l'un des indicateurs de performance du programme est que les locataires relogés « *trouvent des opportunités de logement et des quartiers de qualité au moins comparable ou supérieure aux locataires qui retournent sur le site rénové* »⁴⁸². Il a ainsi été tenu compte des évaluations de HOPE VI qui était beaucoup moins un programme d'encouragement à la *mobilité* fait pour accompagner des ménages volontaires qu'un programme de *dispersion* de ménages déplacés sans l'avoir demandé, pour reprendre la pertinente distinction proposée par Edward Goetz⁴⁸³. Mal accompagnée, cette dispersion s'était traduite par le parachutage des gens dans des quartiers qui n'étaient pas beaucoup plus riches en « opportunités ». Ceux qui étaient munis de leurs *vouchers* pour se loger dans le parc privé, ont le plus souvent trouvé à se reloger dans un quartier moins pauvre mais presque aussi ségrégué au plan racial.

Aiguillonnés par des avocats des droits civiques qui pensent d'abord en termes de déségrégation raciale, les concepteurs de *Choice Neighborhoods* avaient ces données à l'esprit. Ils ont voulu faire du déménagement vers un autre quartier non seulement l'affaire d'un choix, mais d'un choix éclairé par les mérites comparés des quartiers de destination. D'où la demande adressée aux porteurs de projet pour qu'ils appuient les relogements sur des dispositifs de *mobility counseling* (conseil à la mobilité). Chargés d'éclairer leurs choix, ces dispositifs devaient en particulier leur permettre d'envisager un quartier non-minoritaire ou un quartier non-pauvre ou encore, selon l'expression qui rassemble les deux catégories en euphémisant la dimension raciale de la première, dans un « quartier

⁴⁸⁰ Voir *supra* première partie 1.1.1.

⁴⁸¹ Annie E. Casey Foundation (2008), *op. cit.* Voir *supra* première partie 2.2.2.

⁴⁸² HUD's Fiscal Year (FY) 2012 NOFA for the Choice Neighborhoods Initiative – Implementation Grants.

⁴⁸³ Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? », *art. cit.*

d'opportunités »⁴⁸⁴. Un autre pan des politiques de déségrégation était l'obligation découlant du *Fair Housing Act* de reconstituer une partie de l'offre sociale démolie dans des quartiers non-minoritaires et/ou non pauvres.

Ces objectifs ont rencontré peu d'écho sur le terrain. On l'a vu, l'intégralité de ces logements sera reconstruite sur place dans les cinq premiers projets *Choice Neighborhoods*. Illustrant le clivage déjà évoqué entre les avocats de la déségrégation et l'industrie du logement abordable, les acteurs interrogés à Chicago et Boston estiment que l'enjeu principal est la préservation et l'amélioration des logements là où se trouvent les gens. Ils savent aussi qu'acquérir du foncier dans des quartiers plus favorisés mettrait en péril l'équilibre financier des opérations.

Ils ne se sont guère mobilisés non plus sur l'enjeu de la mobilité résidentielle « hors site ». À Boston, les acteurs écartent avec fermeté l'idée de démarches volontaristes pour orienter des candidats au déménagement vers des quartiers non minoritaires :

*« On ne va pas orienter les gens vers des quartiers spécifiques. Ils doivent pouvoir considérer tout quartier indépendamment de la race, qu'il y ait ou non une concentration de minorités. »
(municipalité)*

Ces démarches leur semblent datées au vu des évolutions démographiques de la ville, parce que les divisions sociales l'emporteraient sur les divisions raciales. On comprend aussi, entre les lignes, qu'il ne s'agit pas d'appliquer au logement la même logique que le *busing*, tellement controversé à Boston :

*« Aujourd'hui, dans cette ville, on n'oriente plus les gens en fonction de leur couleur de peau. Il n'y a pas de plan machiavélique pour bouger les gens de couleur de Quincy Corridor vers d'autres quartiers. Et pour aller où ? S'il y a des opportunités, les gens y vont ! La ville est tellement diverse qu'il y a très peu de quartiers homogènes aujourd'hui. Il y a de la diversité aussi dans les quartiers blancs. Boston n'a plus rien à voir avec la situation d'il y a trente ans. 30 % de la population est née à l'étranger ou née de parents étrangers. Il y a encore des endroits où vous ne voyez pas un Noir, mais c'est une question de revenus. Donc la vieille question Noirs-Blancs ne se pose plus. »
(municipalité)*

« On ne va pas mobiliser de critères raciaux dans l'aide à la mobilité. Ce n'est pas un enjeu car la discrimination se fait par les revenus aujourd'hui. La race n'est plus un enjeu à Boston. Beaucoup de quartiers qui étaient entièrement blancs il y a quelques années sont maintenant très mélangés. Les banlieues résidentielles, elles, restent davantage ségréguées, mais il ne s'agit pas d'envoyer les gens en dehors de Boston. » (DBEDC)

Qu'elle soit motivée par les discriminations ou les revenus, la ségrégation entre Noirs et Blancs reste une réalité dans de nombreux quartiers de Boston⁴⁸⁵. Il est vrai que l'intensité de la ségrégation est bien plus élevée à Chicago, où le processus de déségrégation est beaucoup plus lent qu'ailleurs⁴⁸⁶. Il y subsiste aussi des mesures « racialement conscientes » de déségrégation ordonnées par des tribunaux. En matière de rénovation urbaine, la Chicago Housing Authority a ainsi la faculté d'utiliser des critères raciaux depuis la décision Wallace rendue dans un procès où des locataires du *public housing* accusaient l'agence de les reloger systématiquement dans des quartiers hautement ségrégués.

POAH a obtenu 146 *vouchers* de la Chicago Housing Authority pour permettre aux habitants qui le souhaitent de déménager vers « *un quartier à niveau de pauvreté plus faible et d'opportunités plus élevées extérieur à Woodlawn* ». Mais l'organisation hyper bureaucratique qu'est l'agence du

⁴⁸⁴ Voir *supra* première partie 1.1.1.

⁴⁸⁵ Voir City of Boston (2010), *Analysis of Impediments to Fair Housing Choice*, June.

⁴⁸⁶ Hall, M. et al. (2010), *Racial and Ethnic Residential Segregation in the Chicago Metropolitan Area, 1980-2009*, Changing American Neighborhoods and Communities Report Series, Report n°2, University of Illinois.

logement de Chicago n'a pas beaucoup amélioré ses performances dans ce domaine⁴⁸⁷, sauf quand elle sous-traite les relogements à des opérateurs spécialisés. Mais *Choice* ne capitalise pas sur les expériences locales probantes en matière de « relogement responsable », par exemple *The Chicago Family Case Management Demonstration Project*⁴⁸⁸. Sans définir la méthodologie à mettre en œuvre, une société privée s'est simplement vue confier le soin d'« *aider les familles à identifier les aires de plus grande diversité raciale, ethnique et économique donnant accès aux services et programmes nécessaires, en particulier aux opportunités d'emploi et d'éducation* ». Aucune action n'a été engagée pour l'heure en ce sens. Nos interlocuteurs reconnaissent l'absence de tout encouragement à quitter le quartier :

« Par rapport au désir de mobilité, Choice aidera ceux qui veulent partir, mais on ne les encourage pas. »

« On n'a pas encouragé la mobilité et on n'a pas mobilisé de crédits spécifiques pour ça. Les gens peuvent partir s'ils le veulent, mais notre engagement c'est d'abord que personne ne soit obligé de partir contre son gré. »

La mobilité n'est pas non plus un enjeu prioritaire à Boston. Tout le projet repose au contraire sur l'hypothèse que l'ensemble des locataires sera relogé sur place. Consacrant l'essentiel de leurs efforts à les impliquer dans le projet, les porteurs du projet n'ont pas même cherché à vérifier s'ils souhaitaient ou non partir⁴⁸⁹. Un contrat a été passé là aussi avec une société spécialisée dans les relogements, mais elle n'était toujours pas opérationnelle au moment de l'enquête et sa mission principale consistera à faciliter des relogements de proximité et temporaires, et à garder le contact avec les locataires dans la perspective de leur retour.

Parce que le HUD le demandait, la municipalité de Boston a bien demandé des *vouchers* à la Boston Housing Authority. La plupart des locataires les ont acceptés, se ménageant ainsi la possibilité de choisir de partir ou non au moment où un nouveau logement leur sera proposé, sachant que la réglementation fédérale sur *Choice Neighborhoods* leur permet de réserver leurs choix jusqu'au dernier moment.

Confrontés au « *should I stay or should I go ?* » des résidents, les décideurs sont plongés dans l'expectative. Derrière le propos qui suit, émanant d'un acteur municipal, se lit une inquiétude, celle de voir les habitants partir après des années de discussions sur le projet, comme s'ils ne croyaient pas ou plus à la possibilité d'un avenir meilleur dans la future résidence de Quincy Heights :

« La proportion de locataires ne voulant pas revenir dans le quartier risque d'être importante. Ce ne n'est pas surprenant et on respectera ce choix car il est rationnel. Les locataires n'ont pas le temps d'attendre et ils sont pessimistes et découragés à propos du projet. Mais on espère quand même que les logements seront très bien et qu'au final ils opteront pour rester. Et comme beaucoup de locataires continuent de participer aux réunions, cela pourrait générer un peu plus d'optimisme. Ce serait dommage que les gens partent parce qu'ils n'ont pas confiance dans le fait que ce sera finalement un bel endroit où vivre. »

À Chicago, les candidats au départ semblent nettement moins nombreux. Avant de concourir pour *Choice Neighborhoods*, POAH avait interrogé les résidents en lien avec l'association des locataires. La grande majorité disait alors vouloir rester. Un résultat pas vraiment surprenant car les locataires de Grove Parc s'étaient précisément mobilisés pour leur droit à rester. Du coup, les acteurs de POAH considèrent qu'ils travaillent d'abord dans cet objectif : « *Notre raison d'être ici, c'est que les gens ne*

⁴⁸⁷ Housing Action Illinois et al. (2010), *Are We Home Yet ? Creating Real Choice for Housing Choice Voucher Families in Chicago*, Report of the Illinois Assisted Housing Action Research Project.

⁴⁸⁸ Voir Popkin, S. J. et al. (2008), *op. cit.*

⁴⁸⁹ Les acteurs de Boston font également valoir les incertitudes de la réglementation fédérale sur les *vouchers* au moment de l'élaboration du projet.

voulaient pas être déplacés. Et si l'on fait bien notre travail, ils voudront vraiment rester ». Une collègue travaillant auprès des locataires indique que « *seuls un ou deux habitants sont venus me voir en disant qu'ils aimeraient vivre dans tel ou tel quartier. Ce que j'entends ce sont surtout des gens disant qu'ils doivent avoir le choix de leur quartier.* »

Cette idée que le projet sert d'abord améliorer les conditions de vie sur place rejoint les constats de Martha Galvez qui a analysé la dimension « mobilité résidentielle » des cinq premiers projets *Choice Neighborhoods*. À la Nouvelle Orléans, San Francisco et Seattle, les habitants interrogés sur leur souhait ont exprimé à une quasi unanimité une préférence pour rester⁴⁹⁰. Comme le note Galvez, tout se passe comme si, du point de vue des décideurs, sinon des résidents eux-mêmes, la meilleure façon d'accéder à un « quartier d'opportunités » était... de rester sur place.

Les porteurs de projet travaillent donc que les aient habitants aient de bonnes raisons de rester. Ce faisant, ils s'inscrivent dans la ligne de pensée du développement communautaire, celle du « quartier ressource », bien davantage que dans la ligne de pensée « déségrégationniste ». Comme ils ne se font guère d'illusion sur le fait que le quartier attirera un nombre substantiel de Blancs⁴⁹¹, ils œuvrent *de facto* pour que l'on puisse vivre décemment dans un quartier qui restera majoritairement minoritaire. Et s'ils réussissent, cela voudra dire que déménager vers un « quartier d'opportunités » – euphémisme du quartier blanc – n'est pas impératif pour accéder aux ressources indispensables à une vie décente. C'est ce que suggèrent ces acteurs des deux villes :

« On capitalise sur les atouts du quartier au lieu d'envoyer les gens vers des banlieues riches et blanches. C'est la différence avec les programmes de déségrégation raciale. » (POAH)

« Le consultant avec qui l'on travaille pense qu'on doit déconcentrer en envoyant les gens vers les banlieues blanches. Mais notre conseil d'administration n'est pas sur cette ligne, il veut qu'on améliore le quartier. » (DBEDC)

Le caractère assez virtuel du volet déségrégation de *Choice Neighborhoods* ne signifie pas que ses acteurs aient des préventions vis-à-vis d'une possible diversification raciale des quartiers qu'ils rénovent. La plupart adhèrent au contraire à l'idée de la diversité, alimentée par des Blancs comme par les autres groupes. A propos de l'arrivée de Blancs, qui n'est pas exclue à Chicago du fait de la proximité avec l'Université de Chicago, il convient néanmoins de distinguer la position des acteurs qui résident dans le quartier de la position de ceux qui ne font que travailler dans le cadre de *Choice*. Pour ces derniers, l'arrivée de Blancs serait un critère parmi d'autres du succès du projet, le signe de son regain d'attractivité pour l'extérieur, pour les minorités comme pour les Blancs. Dire que la *gentrification* blanche est l'un des objectifs visés reste chose indicible, même dans le cadre d'entretiens privés. Et ce n'est pas seulement affaire de politiquement correct. Car les acteurs de *Choice* ne résidant pas dans le quartier sont souvent eux-mêmes des Blancs, et ils se refusent à imposer leur propre norme résidentielle à ceux qui vivent dans le quartier à rénover. Toute la démarche est au contraire fondée sur l'idée que la « communauté » choisit elle-même ses objectifs.

Si l'on se tourne à présent vers les acteurs du quartier, le discours est beaucoup plus libre et l'on remarque qu'aucune force sociale ne s'élève d'une possible *gentrification* sur la base d'un argumentaire racial. À Woodlawn, les militants de la cause des pauvres n'ont de prévention vis-à-vis de la *gentrification*, blanche ou non blanche, que si elle devait menacer le droit des Noirs pauvres à

⁴⁹⁰ Galvez, M. (2013), *op. cit.*

⁴⁹¹ En application du *Fair Housing Act* de 1968, les gestionnaires de logement sont tenus d'établir des *Affirmative Marketing Plans*, approuvés par le HUD, pour informer les différents groupes ethno-raciaux de la mise à disposition des logements. Mais ce dispositif n'a pas vocation à attirer des Blancs plus qu'un autre groupe dans les quartiers de minorités. Le *marketing* des logements vise aussi bien des minorités sous-représentées dans le quartier. S'agissant d'attirer des Blancs, l'exercice reste assez formel car la probabilité qu'ils se portent candidat pour un logement dans un quartier presque entièrement minoritaire est très faible.

rester dans leur quartier. *Choice* leur apporte des garanties à cet égard. À écouter ces acteurs, le temps paraît lointain des discours sur le « contrôle de la communauté » (*community control*) que portaient des organisations afro-américaines pour qui l'entre-soi était la seule réponse aux inégalités raciales (on se souvient de la tentative avortée de quitter Boston pour créer Mandela City dans les années 1980)⁴⁹². Nous avons entendu des discours plutôt favorables à l'ouverture des quartiers, serait le gage d'un traitement plus favorable par les pouvoirs publics et les investisseurs privés. Comme le dit un chercheur, « à trop se focaliser sur les antagonismes raciaux, on en oublie que les quartiers pauvres sont beaucoup plus ouverts à la diversité raciale que les autres quartiers. »

Derrière la figure monolithique du ghetto racial on identifie en revanche de profonds clivages sociaux internes⁴⁹³. On a vu que les forces sociales de Woodlawn les plus engagées sur l'agenda de la mixité appartenaient à l'élite locale de la communauté noire. Ces promoteurs de logement social installés depuis toujours dans le quartier où ils trustent toutes les places du pouvoir, ces *gentrifiers* venus y réaliser un investissement immobilier se réclament de la mixité, mais d'une mixité d'exclusion : celle des pauvres du quartier qui ne les gênent pas parce qu'ils sont noirs, mais parce qu'ils sont pauvres, qu'ils troublent l'ordre public pour certains, et qu'ils incarnent la déqualification du quartier. L'élite du pouvoir local le dit sur un ton feutré, les propriétaires-occupants de façon beaucoup plus agressive. Les mêmes qui valorisent la mixité par la *gentrification* rejettent la mixité quand elle signifie que des pauvres s'approchent trop près de leur maison et de leur jardin – où le mot Nimby (*Not In My Back Yard*) retrouve ici son sens littéral. Hantés par la valeur du quartier, le choix de rester des plus pauvres n'a pour eux aucune valeur.

3.3. La gouvernance à l'épreuve du néo-managérialisme

L'expérience de *Choice Neighborhoods* à Chicago et Boston est traversée par la tension entre deux finalités potentiellement contradictoires que sont la valorisation des quartiers et l'intérêt des plus pauvres. Les réconcilier dans un même projet supposait d'amener les groupes privilégiant le développement territorial et ceux privilégiant l'équité sociale à s'entendre sur un agenda commun. Nos observations montrent qu'il n'existe pas de communautés d'intérêts naturelles. L'enjeu pour les porteurs de projet consistait dès lors à « procéduraliser » le bien commun afin de garantir non seulement l'expression, mais la prise en compte de l'intérêt des « *haves* », ceux qui ont du pouvoir, comme celui des « *have-nots* » qui en sont dépossédés⁴⁹⁴ – sous réserve que leurs priorités respectives ne compromettent pas l'économie générale du projet.

Les expériences de Chicago et Boston sont plutôt réussies sur ce plan. En témoigne le caractère très inclusif de l'élaboration des projets élaborés avant même l'arrivée de *Choice Neighborhoods*. Toutes les voix ont eu l'opportunité de s'exprimer : celle des résidents et des activistes engagés à leurs côtés, celle des propriétaires en colère, celle des entreprises sociales, celle enfin des institutions extérieures aux quartiers. Leurs voix ont été non seulement écoutées mais entendues, et les projets ont été ajustés pour coller au plus près de leurs préoccupations respectives.

Une fois le consensus établi sur les finalités est venu le temps de la mise en œuvre du projet. L'enjeu était désormais de structurer un réseau d'acteurs capable de concrétiser les orientations du projet. La réussite est ici beaucoup moins évidente. La participation des habitants a alors perdu en intensité,

⁴⁹² Voir plus largement, DeFilippis, J. (2008), « Community Control and Development : The Long View », in DeFilippis, J., Saegert, S. (dir.), *The Community Development Reader*, Routledge.

⁴⁹³ Voir plus largement Pattillo, M. (2007), *op. cit.* ; Boyd, M. R. (2008), *art. cit.* ; Hyra, D. S. (2012), *op. cit.* ; Moore, K. S. (2009), « Gentrification in Black Face ? The Return of the Black Middle Class to Urban Neighborhoods », *Urban Geography*, vol. 30, n°2.

⁴⁹⁴ Pour rendre la célèbre distinction de Saul Alinsky (1971), *Rules for Radicals : A Practical Primer for Realistic Radicals*, Random House.

comme souvent dans les démarches de développement communautaire global où la délivrance du produit final (*product*) a tendance à prendre le pas sur l'action collective (*process*)⁴⁹⁵ – sans l'éclipser totalement car beaucoup d'aspects des projets devaient être encore précisés.

À Chicago et Boston, deux coalitions ont été formées, où se retrouvent sensiblement les mêmes types d'acteurs, mais avec des modalités distinctes de portage du projet : par une entreprise *non-profit* à Chicago ; par la municipalité à Boston. Dans chaque cas, le pilote était une entité extérieure au quartier ciblé. Mais le gouvernement fédéral ayant permis de désigner des « co-porteurs de projet » et des « partenaires-clés », les organisations de quartier ont été réintégrées dans le dispositif organisationnel, soit comme co-porteur du projet d'ensemble (Boston), soit comme chefs de file de certains de ses volets (volet « quartier » à Chicago, volets « habitat » et « quartier » à Boston). Ce rééquilibrage était sans doute indispensable pour résoudre une autre tension – classique dans les politiques de quartier – entre *l'inside* et *l'outside* : au nom du *community empowerment*, les organisations de quartier sont généralement peu disposées à travailler dans le cadre d'un agenda imposé de l'extérieur ; mais il leur faut passer des alliances avec des institutions extérieures aux quartiers pour se connecter à leurs ressources⁴⁹⁶.

Les projets urbains intégrés de type *Comprehensive Community Initiatives* (CCIs)⁴⁹⁷ reposent généralement sur des instances de « gouvernance communautaire » (*community governance*) où la communauté s'entend au sens large, au-delà des frontières du quartier. Ces instances représentent un point de jonction possible entre *l'inside* et de *l'outside*. Fonctionnant sur le principe de *l'equal footing* (le fait d'être placés sur un pied d'égalité), elles sont également censées aplanir les disparités de pouvoir entre participants appelés à délibérer sur des enjeux locaux – à défaut de transformer les structures politiques, sociales, économiques ou urbaines qui engendrent ces inégalités⁴⁹⁸.

Dans les deux sites *Choice Neighborhoods* étudiés, les dispositifs de gouvernance jouent imparfaitement leur rôle de passerelle (*bridging*) entre les quartiers et leur environnement institutionnel. La structure qui se rapproche le plus d'un modèle de gouvernance communautaire est le Network of Woodlawn. Le conseiller municipal, l'Université de Chicago et POAH y siègent en effet aux côtés des principales organisations du quartier. Mais POAH ne veut pas laisser NOW dicter l'emploi des fonds de *Choice Neighborhood*. Cette coalition d'organisations n'a la main que sur une petite fraction du budget (le volet « quartier »). Outre que NOW ne brille pas par son caractère démocratique, sa capacité à connecter le quartier aux ressources externes est également affaiblie par la rivalité entre son *leader* auto-proclamé et le conseiller municipal.

⁴⁹⁵ Sur la tension entre *product* et *process*, voir par exemple Brown, P. (1996), « Comprehensive Neighborhood-Based Initiatives », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 2, n°2, May ; Chaskin R. J. (2005), « Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process », *Journal of Planning Education and Research*, n°24 ; Briggs, X. de S. (2007), « Networks, Power, and a Dual Agenda : New Lessons and Strategies for Old Community Building Dilemmas », *Working Smarter in Community Development*, Knowledge-in-Action Brief 07-3.

⁴⁹⁶ Aspen Institute (1997), *op. cit.*

⁴⁹⁷ Rappelons que ces « initiatives globales de quartier » ont été souvent initiées par des fondations cherchant à structurer des réseaux d'acteurs autour d'un projet global de revitalisation d'un quartier. C'est à ce modèle que l'on a rencontré avec le *New Communities Program* de LISC-Chicago. Bien que piloté par une organisation de quartier, Dudley Street Neighborhood Initiative à Boston est parfois présentée aussi comme une *Comprehensive Community Initiative*.

⁴⁹⁸ Des inégalités que les CCIs peuvent aussi reproduire dans les relations entre financeurs et organisations de quartier. Voir Stone, R., Butler, B. (dir.), *Core Issues in Comprehensive Community-Building Initiatives : Exploring Power and Race*, Chapin Hall Center for Children.

DSNI et Project RIGHT devaient jouer un rôle équivalent à Boston, mais aucun groupe formel n'avait encore émergé au moment de l'enquête. Dans tous les cas, il ne pourrait s'agir d'une instance de délibération sur l'ensemble des aspects du processus de revitalisation de Quincy Corridor. En effet, le volet « habitat » a été délégué par voie de contrat à Dorchester Bay. DSNI et Project RIGHT n'ont qu'un pouvoir de recommandation sur les autres volets, respectivement administrés par l'Office of Business Development, l'Office of Jobs and Community Services et Boston Public Schools. La prise de décision incombe à la mairie, mais elle n'a pas trouvé la bonne formule pour fédérer les partenaires de quartier et institutions extérieures, au-delà d'un comité de pilotage dont les objectifs restent flous.

Le HUD n'avait posé aucune exigence quant aux modalités de pilotage des projets. On l'a déjà évoqué, une partie des fonctionnaires de Washington avait des réticences par rapport à l'idée de *community empowerment*, perçu comme un ralentissement du processus de décision. La préoccupation essentielle du HUD est en effet la performance, définie dans le cahier des charges comme la capacité des porteurs de projet à coordonner un vaste réseau d'acteurs et à obtenir des résultats dans les meilleurs délais.

Concrètement, le modèle organisationnel promu par le HUD est celui d'une agence *leader* (le porteur de projet principal) chargé d'établir des « contrats de performance » (*performance-based contracts*) avec le co-porteur du projet et les « partenaires-clés », pour leur assigner des missions précises assortis d'objectif de résultats. Le HUD insistait surtout sur le *leadership* du porteur de projet principal qui devait apporter la preuve, au stade de la proposition, de sa capacité à piloter des projets complexes (*project leadership capacity*) en coordonnant une large variété de partenaires.

On n'a guère vu ce *leadership* émerger à Chicago et Boston. En dépit de ses efforts pour investir la « communauté », où il développe un projet de rénovation urbaine depuis maintenant cinq ans, POAH se vit – et est toujours perçu – comme une entité extra-territoriale. Au demeurant, cette entreprise *non-profit* ne revendique pas le *leadership* vis-à-vis de ses partenaires du quartier, et encore moins vis-à-vis de la ville de Chicago qui se positionne délibérément en retrait. À Boston, les organisations de quartier ont donné leur assentiment au pilotage municipal et le maire s'y investit en personne. Mais il n'est pas parvenu à asseoir son autorité sur une partie de ses propres services et *a fortiori* sur les organisations de quartier.

Le *leadership* d'une organisation sur d'autres organisations s'accorde mal avec la logique horizontale et collaborative du développement communautaire. Défini comme « le processus d'influence sociale par lequel une personne peut mobiliser l'aide et le soutien d'autres personnes dans l'accomplissement d'une tâche commune »⁴⁹⁹, le *leadership* s'apparente à une relation de pouvoir, elle-même définie comme « la capacité potentielle à influencer le comportement d'autrui pour changer le cours des événements, à surmonter les résistances, et à amener les gens à faire ce qu'ils n'auraient pas fait autrement »⁵⁰⁰. L'affirmation du pouvoir d'une organisation dans un système partenarial censé fonctionner selon un principe égalitaire engendre inévitablement la résistance des autres organisations – plus encore quand ce pouvoir est conféré à une organisation extérieure au quartier.

La difficulté du *leadership* est accentuée par le caractère très global de *Choice Neighborhoods* où l'on voit mal une organisation unique dicter leurs missions à la multitude de partenaires impliqués. C'est ce que suggère un acteur municipal :

« Vu la grande complexité de ce que l'on fait (logement, services sociaux, éducation, santé...), une instance unique ne marche pas. Quand on fait tout ça à la fois, personne ne peut avoir la vision globale et dire aux autres : "voilà ce que vous avez à faire". »

⁴⁹⁹ Chemers, M. (1997), *An Integrative Theory of Leadership*, Lawrence Erlbaum Associates.

⁵⁰⁰ Pfeffer, J. (1992), *Managing with Power : Politics and Influence in Organisations*, Harvard Business School Press.

Paradoxalement, le modèle « néo-managérial »⁵⁰¹ promu par le HUD risque de compliquer les tâches de coordination et de reproduire la logique des « silos » que *Choice Neighborhoods* entendait précisément transcender. La division du travail entre pilotes des volets « habitat », « quartier » et « habitants » limite en effet la capacité de chaque organisation individuelle à avoir une vision d'ensemble du projet. Or, après avoir promu des projets « holistiques » et cherché à donner aux « communautés locales » la flexibilité nécessaire pour mettre en œuvre des « *solutions interconnectées* » face à des « *problèmes interconnectés* »⁵⁰², le HUD pousse désormais les acteurs à s'enfermer dans des programmes prédéfinis indiquant par avance, quelles actions précises seront réalisées, avec quels acteurs et quel budget, et ce pour une durée de quatre ou cinq ans.

Un an à peine après la sélection des projets, les fonctionnaires fédéraux de Washington s'irritaient déjà des trop lentes avancées locales. C'est que l'agence fédérale doit elle-même rendre des comptes sur les réalisations du programme devant le Congrès. Alors que les acteurs locaux réclament au contraire de pouvoir adapter leur projet en continu :

« Washington a une vision naïve de la difficulté de ce travail. Ils veulent savoir comment on affecte nos ressources alors qu'on n'en sait rien pour une grande part. » (Chicago)

« Le HUD veut un budget sur toute la période car il a peur que le Congrès ne le finance plus. Il a peur qu'on ne puisse pas prouver des succès à court terme et s'inquiète du caractère trop flexible des projets. On doit rendre des rapports trimestriels, alors que rien n'a commencé ! Je peux le comprendre car le Congrès est très conservateur. Mais la pression pour construire un programme sur cinq ans ralentit paradoxalement les choses, car les organisations de quartier ne sont pas nécessairement d'accord entre elles sur la façon d'utiliser l'argent. Du coup, on est très en retard sur le calendrier. » (Boston)

Les acteurs locaux sont ainsi placés devant une injonction contradictoire (*double bind*), celle de devoir engager au plus vite les réalisations au travers de programmes, tout en mettant en œuvre un projet hyper global, coûteux en termes de coordination⁵⁰³. Le cahier des charges fédéral impose en effet le traitement d'un champ de problèmes particulièrement étendu sous les trois rubriques obligatoires que sont l'habitat, le quartier et les gens (*housing, neighborhood, people*). La coordination est d'autant plus complexe qu'au champ multi-thématiques couvert par les projets (logement, développement économique, aménagements, sécurité, transports, éducation, emploi, formation, social, santé, jeunesse, etc.) s'ajoute leur caractère multi-scalaire (échelles des logements sociaux, du quartier, de la ville) également voulu par l'administration fédérale. Enfin, le projet doit impliquer des acteurs publics, privés, *non-profit* et associatifs, soit plusieurs dizaines d'organisations mentionnées dans les projets *Choice Neighborhoods* de Chicago et Boston.

Si la dynamique partenariale était encore évanescence à Boston, au moment de l'enquête, entravée par le manque de consensus sur l'allocation des ressources, la quête de performance bute à Chicago sur une dynamique qui ne se laisse pas enfermer – et mesurée – dans un programme unique. La dynamique locale obéit plutôt à une logique polycentrique, dans les multiples espaces où s'opèrent – non sans difficulté – des arrangements : relations bilatérales, petits comités, comités thématiques, réunions inter-organisations de quartier, réunions publiques avec les habitants, réunions de concertation avec les locataires, etc. Les fonctionnaires de Washington n'ont pas fini de s'irriter des effets locaux de l'hyper globalité qu'ils ont promue par ailleurs.

⁵⁰¹ On fait ici référence au *New Public Management*, credo de la réforme administrative aux États-Unis depuis une vingtaine d'années.

⁵⁰² White House (2011), *Building Neighborhoods of Opportunity*. White House Neighborhood Revitalization Initiative Report, July.

⁵⁰³ Sur les contradictions entre « projet » et « programme » dans le contexte français, voir Epstein, R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n°1-2.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il y a bien trois âges de la rénovation urbaine aux États-Unis et *Choice Neighborhoods*, son dernier avatar, représente la tentative la plus convaincante à ce jour pour introduire un principe d'équité sociale dans cette politique. À l'instar épisodes antérieurs, *Choice Neighborhoods* affiche une double préoccupation de valorisation des territoires et d'attention aux populations en place, mais ce programme esquisse cette fois une possible réconciliation des approches *place* et *people*.

L'intitulé même du programme signale une ambivalence possible. Transformer un quartier repoussoir en quartier de choix, c'est lui faire grimper quelques marches dans l'échelle du prestige. Mais ce peut être aussi le rendre attractif pour ceux qui y résident, en faire un quartier choisi et non plus subi. Offrir aux habitants originels le choix de rester dans un quartier réinvesti par l'action publique est une condition sans laquelle le quartier ne serait de choix que pour ses futurs habitants.

Placer ce thème du choix au cœur d'un programme résidentiel ne va pas sans un certain parti pris idéologique. C'est créer forcément une illusion que de donner à croire que les plus pauvres *choisissent* leur lieu de résidence. On ne choisit pas davantage son quartier que sa condition sociale, et la capacité de choix est la chose la moins partagée entre les divers groupes sociaux. La rhétorique du choix obscurcit le fait que dans bien des quartiers, les logements choisis ne le sont pas par des ménages aux revenus plus élevés, alors que pour les plus pauvres, cela revient souvent « à choisir entre quelque chose que l'on n'aime pas et quelque chose que l'on aime moins encore »⁵⁰⁴. Faut-il le rappeler, le choix s'effectue dans un système de contraintes et quelle que soit la subtilité de ses concepteurs et de ses maîtres d'œuvre locaux, *Choice Neighborhoods* ne saurait avoir qu'un impact infinitésimal sur la ségrégation urbaine, les inégalités de revenus ou les discriminations dans le logement.

Le thème du choix est l'un des sujets de prédilection des théories libérales telles que le choix rationnel (*public choice*) dont l'audience est importante aux États-Unis. Transposées à l'espace urbain⁵⁰⁵, ces théories postulent que le marché est l'instrument optimal d'appariement des individus. Et dans les politiques du logement des États-Unis ou de Grande-Bretagne, cette thématique a servi d'arme idéologique pour la critique néo-libérale du *welfare state*, naturalisant la faculté de choix des individus pour l'opposer à un État supposément voué à ne satisfaire que des besoins. Le prix à payer serait celui de la déresponsabilisation des individus et de l'atteinte à leurs libertés⁵⁰⁶.

L'écart entre ces postulats néo-libéraux et la réalité est abyssal. Ainsi le thème du « choix » qui était l'une des valeurs cardinales du programme HOPE VI, s'apparentait pour une large part à un subterfuge rhétorique : le choix de rester n'était souvent qu'une virtualité et le choix de partir n'en était donc pas un. Même involontaire, le déménagement offrait peu de perspectives de se retrouver dans un quartier plus enviable. Quant à ceux qui désespéraient d'accéder à un logement abordable, ils n'avaient qu'à attendre un peu plus longtemps car l'heure n'était pas à l'expansion du logement social mais à la réduction drastique de son périmètre déjà très limité aux États-Unis.

De nombreux observateurs ont vu dans HOPE VI l'expression achevée d'une néo-libéralisation des politiques urbaines. En suivant leurs analyses, la rénovation urbaine ne rompt pas seulement avec l'urbanisme massif et uniforme de l'après-guerre, elle représente aussi comme un effort d'adaptation des quartiers d'habitat social aux exigences de compétitivité et de flexibilité du

⁵⁰⁴ Cowan, D., Marsh, A. (2005), « From Need to Choice, Welfarism to Advanced Liberalism ? Problematics of Social Housing Allocation », *Legal Studies*, vol. 25, n°1.

⁵⁰⁵ Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5.

⁵⁰⁶ Rose, N. (1999), *Powers of Freedom : Reframing Political Thought*, Cambridge University Press ; Cowan, D., Marsh, A. (2005), *op. cit.*

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 dédiée⁵⁰⁷. La rénovation urbaine participe plus largement 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 redistribution⁵⁰⁸.

Choice Neighborhoods est un compromis entre un cadrage fédéral de la rénovation urbaine qui d'un côté continue d'emprunter au répertoire néo-libéral et qui de l'autre a renforcé les protections des habitants sous l'influence de leurs associations nationales alliées à quelques parlementaires influents. Dans le registre néo-libéral, on y trouve comme dans HOPE VI des arguments utilitaristes sur la compétitivité territoriale, l'appel aux partenariats publics-privés, une rhétorique de l'investissement plutôt que de la dépense, la mixité sociale comme condition d'une rentabilisation de ces investissements, ou encore l'apologie de la mobilité. Mais on a relevé aussi l'inflexion du discours fédéral sur la « pauvreté concentrée » qui évite désormais toute stigmatisation des comportements individuels et tend à expliquer d'abord la pauvreté par le dysfonctionnement des institutions locales. Surtout, *Choice Neighborhoods* propose des avancées substantielles en instituant des normes protectrices pour les résidents : l'obligation de préserver les logements abordables, le droit de choisir entre rester ou partir.

La question centrale de cette recherche était de savoir comment allaient se résoudre localement les tensions pouvant découler de ces référentiels potentiellement contradictoires. Nos observations à Boston et Chicago permettent de conclure que l'équité sociale a prévalu jusqu'à présent sur la valorisation territoriale. Ou, plus exactement, que cette valorisation est moins recherchée pour elle-même que pour changer la vie des habitants originels. Et en cas de conflit de priorités, les nouvelles normes protectrices jouent en faveur des habitants.

Ainsi, ce qui pourrait éventuellement apparaître comme des échecs pour l'agence fédérale du logement, et surtout pour le Congrès, en ce qui concerne égard l'évolution du peuplement des quartiers pourra être qualifié comme un succès du point de vue de l'équité sociale. Alors que le HUD en fait une valeur cardinale des projets, dans les deux sites étudiés l'objectif de mixité se trouve renvoyé à un horizon lointain, et sans plus doute lointain que les cinq années de mise en œuvre du programme. L'agence fédérale pourra toujours se satisfaire de la déconcentration du logement aidé, mais on a vu que cette déconcentration se réalise sur un périmètre assez étroitement circonscrit.

Dès lors que les habitants expriment une préférence pour rester, les normes du « un pour un » et du « droit au retour » jouent à l'évidence contre une mutation radicale de la sociologie des quartiers. En cherchant à concilier la norme de mixité avec de nouveaux droits protecteurs, *Choice Neighborhoods* invente donc un compromis local : ce que nous avons appelé la déconcentration de proximité. L'attraction de populations nouvelles, elle, devient mécaniquement une priorité de second rang : c'est la marge de manœuvre résiduelle dont disposent les acteurs du développement une fois les autres conditions remplies.

⁵⁰⁷ Voir par exemple Hackworth, J. (2003), « Public Housing and the Rescaling of Regulation in the USA », *Environment and Planning A*, 35; Brenner, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford University Press; Newman, K., Ashton, P. (2004) « Neoliberal Urban Policy and New Paths of Neighborhood Change in the American Inner City », *Environment and Planning A*, n°36.

⁵⁰⁸ Goetz, E. G. (2012), *op. cit.* ; Goetz, E. G. (2013), *op. cit.* Voir aussi Desjardins, X. (2008), « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles [En ligne]*, n°4.

Une autre novation importante de *Choice Neighborhoods* est d'indexer la question du choix non plus seulement sur la mobilité résidentielle – l'option dominante depuis les années 1980 aux États-Unis – mais sur l'*immobilité* résidentielle. Cela correspond à l'invention d'un nouveau droit : le droit à l'immobilité. Telle est au demeurant l'option d'une large majorité d'habitants dont on vu le peu d'appétence pour déménager vers un autre quartier, dès lors qu'ils croient en l'amélioration du leur. N'en déplaise à Shaun Donovan, le secrétaire au Logement, qui déclarait à l'occasion de la Conférence nationale sur la mobilité résidentielle que « *vivre où nous le choisissons est l'une des libertés les plus chéries par les Américains* », que « *notre capacité à changer de quartier est intimement lié en Amérique à notre capacité à réussir* » et que « *c'est une mauvaise chose pour quiconque de ne pas être mobile, mauvaise pour eux, mauvaise pour l'économie* »⁵⁰⁹.

Pour les maîtres d'œuvre locaux de *Choice Neighborhoods*, stabiliser les gens, leur donner accès à des opportunités sans les encourager à déménager sont des buts tout aussi voire plus élevés encore. Ainsi, si l'on devait qualifier le programme au regard des grandes orientations stratégiques de la politique de la ville – la mixité par la l'attraction de ménages extérieurs, la mobilité résidentielle pour organiser la déségrégation, le développement communautaire comme démarche de valorisation endogène du quartier – *Choice Neighborhoods* relève assurément de cette troisième catégorie⁵¹⁰. Ceci n'exclue pas des combinaisons locales entre le développement communautaire et les autres courants de politique publique. La mixité reste bien un objectif majeur pour les porteurs du projet de Chicago, et la mobilité vers d'autres quartiers devra être organisée à Boston si les habitants se lassent d'attendre les réalisations d'un projet qui peine à sortir des limbes.

Mais c'est un autre enseignement majeur : il n'y a pas de contradiction insurmontable entre la rénovation urbaine et les principes et méthodes du développement communautaire. Non pas le développement communautaire dans sa version réductrice, focalisée sur la production de logements abordables et mâtinée de participation des habitants, mais dans son acception globale qui combine ces aspects avec tous ceux qui touchent à la promotion des gens et à l'amélioration des conditions de vie dans le quartier. Soit les trois volets de *Choice Neighborhoods* : *housing, people, neighborhood*.

Sur quoi repose cette conciliation entre rénovation urbaine et développement communautaire ? Sans doute au fait que la première n'a de légitimité que si elle est voulue, choisie donc, par la communauté du quartier. Certes, on n'a jamais vu des habitants se mobiliser pour revendiquer la démolition de leur habitat. S'ils se mobilisent, c'est plutôt contre la perspective des démolitions et des relogements contraints comme à Chicago. Mais si les habitants acquièrent confiance dans le fait que la démolition n'est pas dirigée contre eux, au nom d'un impératif supérieur de mixité, alors des résidents organisés peuvent se poser en interlocuteurs crédibles des décideurs et s'investir dans la définition d'un projet fait pour eux et avec eux.

Comme il n'existe pas de communauté d'intérêts spontanée, y compris dans ces quartiers tenus à tort pour socialement homogènes, une telle communauté est à construire en partant – et en acceptant la légitimité – des intérêts particuliers. La méthode du développement communautaire trouve ici toute sa pertinence en amenant autour de la table les parties prenantes (y compris les institutions extérieures) pour qu'elles explicitent leur agenda respectif, en procéduralisant le débat sur le projet afin de donner une « voix » à ceux qui ne l'utilisent pas facilement, le tout pour faire émerger pas à pas une vision partagée du bien commun local.

⁵⁰⁹ *Prepared Remarks of Secretary Shaun Donovan at the Fifth National Conference On Housing Mobility, Urban Institute, June 12, 2012.*

⁵¹⁰ Nous reprenons ici la typologie classique forgée par Anthony Downs au début des années 1970. Downs A. (1973), *op. cit.* Voir aussi Kirszbaum, T. (2009), *Rénovation urbaine, op. cit.*

Comprise comme le juste traitement des différents intérêts, seule l'équité des processus permet de rompre avec un certain cynisme de la rénovation urbaine qui tend à faire passer l'intérêt de quelques-uns pour celui de tous. On a identifié les conditions d'une telle « rénovation équitable » : un processus de planification de projet suffisamment lent pour que les habitants acquièrent la conviction qu'ils ne seront pas lésés et qu'ils pourront même y gagner ; un arbitrage entre démolitions et réhabilitations obéissant à des considérations techniques et de confort ; des opérations phasées tenant compte des opportunités de relogements et de reconstitution de l'offre à proximité du site d'origine et ajustées à la demande de ceux qui veulent rester dans le quartier ; une limitation de la durée des relogements temporaires et une atténuation de leur impact sur les habitudes de vie ; enfin, la transparence et l'équité du processus d'attribution des logements neufs ou réhabilités.

Une innovation à relativiser

La prudence s'impose néanmoins quant à la portée des observations qui précèdent, cela pour six raisons.

1) La présente recherche porte sur les conditions d'élaboration des projets et leur début de mise en œuvre. Elle ne nous permet pas d'en observer les effets à plus long terme, ni les tensions qui pourraient éventuellement surgir ultérieurement, par exemple dans le scénario d'une *gentrification* liée à la proximité avec l'université à Chicago ou à l'arrivée du tramway à Boston.

2) Au moins dans les deux sites d'enquête, le programme se déploie dans des configurations très spécifiques du marché du logement. Chicago et Boston sont des villes où le marché est globalement en tension, mais où les quartiers ciblés par *Choice Neighborhoods* sont au contraire déprimés. On y trouve par conséquent des opportunités foncières et immobilières permettant d'organiser une déconcentration de proximité et, le cas échéant, d'attirer des ménages de l'extérieur en raison justement de ce dynamisme global du marché du logement, sans que ces deux objectifs se contredisent⁵¹¹.

Il semble donc que le HUD ait fait le choix conscient de sélectionner des sites correspondant à une telle configuration. En d'autres termes, le mode d'articulation entre rénovation urbaine et équité qui vient d'être analysé ne fonctionnerait pas forcément dans d'autres configurations, l'objectif de mixité ou le droit à rester des habitants devant être sacrifié selon que le marché est hyper détendu à l'échelle globale ou hyper tendu à l'échelle du site.

3) Notre enquête ne porte que sur deux sites *Choice Neighborhoods* alors que sept autres sont en activité et quatre supplémentaires devaient être désignés en septembre 2013. Les informations que l'on a pu obtenir sur San Francisco et Seattle (deux des cinq premiers sites sélectionnés) corroborent nos observations, mais pas forcément celui de la Nouvelle Orléans⁵¹².

On doit souligner aussi que les trois autres sites ciblent non pas des logements privés en contrat avec le HUD comme à Boston et Chicago, mais des logements publics (*public housing*) comme sous HOPE VI. Les agences du logement social (*Housing Authorities*) y sont donc appelées à jouer un rôle central qui pourrait modifier la nature des dynamiques partenariales ou l'orientation des projets.

4) On ne peut conclure que *Choice Neighborhoods* représente une innovation radicale par rapport au « deuxième âge » de la rénovation urbaine qu'était HOPE VI. Le cahier des charges d'HOPE VI

⁵¹¹ La notion de « quartiers de choix » n'est pas une innovation à cet égard. C'est sous cette appellation que des organisations de quartier ont engagé des actions de revalorisation dans des marchés faibles, visant à attirer des ménages extérieurs. Voir Brophy, P., Burnett, K. (2003), *Building a New Framework for Community Development in Weak Market Cities*, Community Development Partnerships Network.

⁵¹² Voir *supra* page 161.

n'affirmait-il pas déjà sous l'administration Bush que « *l'objectif fondamental de la politique de logement équitable du HUD est de faire de la pleine liberté de choix de son logement une réalité* » et que « *cette liberté suppose que tous les ménages puissent choisir le type de quartier où ils désirent résider* » ? Si le « un pour un » faisait défaut, la liberté de choix suggérerait une sorte de droit au retour, moyennant pas mal de restrictions à la discrétion des agences locales du logement. Il en allait de même pour la participation des habitants. Tout dépendait donc de l'orientation des projets locaux qui pouvait varier du tout au tout.

La rénovation urbaine pouvait être « douce » sous HOPE VI. À titre d'exemple, la rupture entre HOPE VI et *Choice Neighborhoods* aura toute chance d'être des plus limitée dans une ville comme San Francisco où 100 % des logements sociaux avaient été reconstruits sur place dans les premiers projets HOPE VI, puis un mélange a été prévu avec d'autres catégories de logements aidés, ce qui n'autorisait qu'une diversification limitée du peuplement dans les deux situations⁵¹³.

On note d'ailleurs que le premier appel à projets du HUD pour *Choice Neighborhoods* a sélectionné trois villes (Boston, San Francisco et Seattle) parmi les plus progressistes des États-Unis⁵¹⁴. Leur orientation très sociale et compatible avec le développement communautaire n'est donc pas pour surprendre, mais il sera intéressant de vérifier si *Choice Neighborhoods* prendra la même tournure dans d'autres configurations municipales.

5) Il faut rappeler qu'en ces temps de disette budgétaire et de forte polarisation politique, *Choice Neighborhoods* n'est qu'un programme pilote. À terme, le HUD souhaite faire état de ses « succès » et convaincre ainsi le Congrès de mieux le financer. D'où cette double incertitude : les « succès » seront-ils au rendez-vous sachant que les acteurs locaux ont exprimé des doutes sur la capacité du programme à changer substantiellement les conditions de vie à l'échelle des quartiers concernés ? Une très hypothétique amélioration de la conjoncture politique et budgétaire serait-elle une condition suffisante pour une expansion du programme ?

Plutôt que de nous livrer à des conjectures, on peut remarquer que si *Choice Neighborhoods* apparaît exemplaire à différents égards cela tient aussi à sa modestie. Elle confère une latitude certaine à l'agence fédérale pour sélectionner des projets très prometteurs. La situation est différente à cet égard de la période HOPE VI où une quinzaine de projets étaient financés chaque année (en moyenne), soit 254 au total en quinze ans. Leur supervision par le HUD était beaucoup plus difficile, en amont comme en aval.

6) Dernière raison de relativiser la portée de la rupture introduite par *Choice Neighborhoods* : la démolition du *public housing* se poursuit à un rythme effréné dans le cadre de la procédure *Demolition/Disposition*, c'est-à-dire avec d'autres sources de financement que HOPE VI. Les quelque 150 000 démolitions réalisées en vingt ans pèsent encore plus lourd que celles qui ont été engagées sous les auspices de HOPE VI (environ 120 000) et qui présentait au moins l'avantage de mobiliser un enveloppe dédiée aux services sociaux.

Justifié par l'insuffisance de fonds publics pour rénover et entretenir les logements, les démolitions réalisées dans le cadre de la procédure *Demolition/Disposition* aboutissent au non-remplacement de plus d'un logement sur deux, les autres étant transformés en *Housing Choice Vouchers* (toujours le choix...). Dans certaines villes, le *public housing* a peu ou prou disparu du paysage local avec la complicité passive de beaucoup d'antennes régionales qui ne cherchent pas à dissuader les agences locales du logement.

⁵¹³ Rongerude, J. (2007), *From Public Housing to Regulated Public Environments : The Redevelopment of San Francisco's Public Housing*, ISSC Fellows Working Papers, Institute for the Study of Social Change, UC Berkeley.

⁵¹⁴ On ne mentionne pas ici le cas de Chicago où la municipalité joue un rôle assez mineur et que l'on n'inclura pas dans la catégorie de villes progressistes.

La volonté de l'administration Obama de préserver les logements abordables ne peut être mise en doute. Sous la pression d'organisations de défense des locataires et demandeurs de *public housing*⁵¹⁵, le HUD a considérablement durci sa réglementation, en février 2012, sans demander l'avis du Congrès. Cette réforme devrait avoir des effets dissuasifs, les agences du logement devant notamment prouver, avant de pouvoir démolir, que la réhabilitation a un coût prohibitif.

La propension à détruire le *public housing* tous azimuts surprend d'autre plus que la plupart des grands ensembles les plus emblématiques des sordides *projects* construits dans les années 1940 et 1950 ont d'ores et disparu du paysage urbain avec HOPE VI. C'est que le *public housing* continue d'avoir une piètre image et que peu de forces se mobilisent pour le défendre. Bien des agences publiques du logement jouent la carte de la privatisation, considérant qu'il est plus avantageux pour elles de démolir que de réhabiliter. Cette stratégie croise l'intérêt des municipalités cherchant à valoriser de nouveaux espaces des villes en partenariat avec des investisseurs privés. Une dernière raison est de l'ordre des représentations : il s'agit de la domination toujours écrasante du paradigme de la déconcentration de la pauvreté, comprise comme une simple opération de dispersion.

Ces éléments de contexte indiquent que la réorientation sociale de la rénovation urbaine à travers *Choice Neighborhoods* et la bienveillance des porteurs de projet vis-à-vis des habitants les plus marginalisés des villes, ne sont sans doute pas de nature à freiner la longue marche vers la néo-libéralisation du logement social aux États-Unis.

Quelles recommandations pour un PNRU socialement équitable ?

Le Secrétaire général du Conseil interministériel des villes et le Centre d'analyse stratégique. Ce rapport nous invitent à formuler des recommandations s'appliquant la situation française. Ce rapport intervient alors que la feuille de route pour la réforme de la rénovation urbaine a été tracée par les décisions du Conseil interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013.

On ne peut manquer d'établir le parallèle avec le passage de HOPE VI à *Choice Neighborhoods* aux États-Unis. Alors que le nouveau programme américain innove sur de nombreux plans, sans être toutefois en rupture totale avec le programme précédent, on ne peut qu'être frappé par la continuité qui prévaut de ce côté-ci de l'Atlantique. Ainsi, le relevé de décision du CIV prévoit-il de « mener à bien le Programme national de rénovation urbaine » en mobilisant les ressources nécessaires (ce qui peut laisser sceptique). Il propose aussi de « lancer une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain intégrée dans les Contrats de ville 2014-2020 ».

Le changement d'intitulé est bienvenu. Qu'un gouvernement ait choisi d'exhumer l'intitulé d'une politique aussi chargée de symboles négatifs que pouvait l'être la rénovation urbaine des années 1950, pouvait sembler étonnant, surtout à la lumière de l'expérience américaine où l'expression *urban renewal* a été bannie du langage public. Mais hormis cette semi innovation sémantique (il s'agit en fait de la reprise du Programme national de renouvellement urbain sous le gouvernement Jospin), on ne voit guère où réside la nouveauté dans cette « nouvelle génération » de la rénovation urbaine. Les objectifs de fond du PNRU ne sont guère modifiés – « la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers » – et la méthode est reproduite à l'identique ou presque – « Intégrer une nouvelle

⁵¹⁵ National Housing Law Project, Sargent Shriver National Center on Poverty Law, Community Justice Project, National Low Income Housing Coalition, etc. Une autre réforme de l'administration Obama intervenue en 2012, le *Rental Assistance Demonstration Program* (RAD), suscite en revanche la franche hostilité d'autres groupes, en particulier d'experts du logement qui avaient publié en août 2010 une tribune dénonçant la « fin du *public housing* » par sa privatisation. Le RAD vise à convertir environ 250 000 logements de type *public housing* en logements de type *Section 8 project-based* (les mêmes qu'à Boston et Chicago). La propriété de ces logements resterait publique, mais les agences du logement pourraient emprunter plus facilement des capitaux privés.

génération d'opérations de renouvellement urbain bénéficiant du concours de l'ANRU dans les contrats de ville 2014-2020, pour répondre aux besoins non traités ».

Nous renvoyons au CIV pour les autres propositions aussi générales que peu innovantes. La minceur de ces propositions n'est guère pour surprendre compte tenu de l'absence de retour véritablement critique des pouvoirs publics sur dix ans de rénovation urbaine. Ses « succès incontestables » ont été au contraire vantés avec constance par la coalition d'acteurs qui soutiennent avec le plus de ferveur cette politique : les maires, le monde HLM, les professionnels et l'Anru elle-même. Une célébration qui visait peut-être d'abord à sécuriser les lourds financements que nécessite cette politique, mais aussi à pouvoir mettre en avant des rétributions politiquement plus visibles que l'ingrate action sociale dans ces quartiers⁵¹⁶. Ces discours contrastent avec celui de beaucoup de chercheurs, nettement plus mitigés, voire franchement critiques.

Revenons aux « réformes » du CIV. En ce qui concerne la méthode, les projets Anru étaient déjà supposés faire partie intégrante des feus Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), en tant que volet « habitat et cadre de vie » des Cus déjà présentés comme des « contrats uniques ». La réalité était certes fort éloignée de l'affichage⁵¹⁷. Mais reprenant l'argumentaire de l'agence nationale, la décision du CIV suggère que le problème d'articulation entre l'urbain et le social vient d'abord des autres politiques publiques – ou plus exactement de la faiblesse du volet social de la politique de la ville – et non l'Anru elle-même. Or, le maintien d'une agence séparée pour traiter du volet physico-urbain est en soi antinomique de l'approche « intégrée » aujourd'hui à l'honneur dans le cadre des futurs Contrats de ville.

La création de l'Anru, puis de l'Acsé a nettement accentué le cloisonnement des volets « investissement » et « fonctionnement » de la politique de la ville. Les difficultés observées à l'échelon central pour coordonner les deux agences se sont retrouvées à l'échelon local dans l'organisation locale de l'État, déstabilisé par la RGPP, et au sein des villes où l'on n'a plus affaire *au* chef de projet « politique de la ville » chargé d'établir des liaisons entre les thématiques du contrat, mais à *des* chefs de projet, identifiés chacun par une procédure de l'État (Cucs, rénovation urbaine, réussite éducative, atelier santé-ville...). Le plus souvent, les Cucs ont repris à leur compte les notions de *complémentarité* et d'*accompagnement* avancées dans le Titre IV des conventions de rénovation urbaine. Dans le registre de la complémentarité, PRU et Cucs obéissent à une division précise du travail entre « *hard* » et « *soft* », indiquant que chaque procédure poursuit ses objectifs dans son champ propre. Dans le registre de l'accompagnement, le Cucs est délibérément placé au service de la réussite du projet urbain. On passe alors de la juxtaposition à l'instrumentalisation d'une procédure par l'autre.

La primauté du projet de rénovation urbaine sur le projet de cohésion sociale tient aussi, voire surtout, aux moyens financiers qui leur ont été respectivement dévolus. Cela ne va pas sans provoquer quelques tensions, puisque dans ce schéma instrumental, le PRU vient ponctionner le budget du Cucs sans que les acteurs de ce dernier soient généralement associés aux décisions sur les opérations d'accompagnement du projet urbain (pas plus qu'ils n'ont été associés à leur élaboration). L'articulation réciproque, qui verrait les financements du PRU utilisés pour soutenir des opérations de fonctionnement, est impossible du fait des règles de financement de l'Anru qui autorisent tout au plus l'utilisation de ses crédits pour des dépenses d'ingénierie ou d'étude. Même les villes les mieux outillées en matière d'ingénierie, de ressources humaines et financières et qui

⁵¹⁶ Epstein, R. (2012) « Anru : mission accomplie ?, in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Puf, collection « La ville en débat ».

⁵¹⁷ Kirszbaum, T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.

bénéficient d'une antériorité dans le domaine de la politique de la ville et du renouvellement urbain, se sont heurtées à d'importants obstacles pour concevoir et conduire des projets intégrés.

Les villes ont quant à elle une responsabilité majeure dans la réduction de la participation des habitants à de simples opérations de communication et d'explication des projets décidés sans eux. Mais la politique de la ville française relève plus largement d'une logique de gouvernement que de gouvernance au sens pluraliste du terme car il s'agit d'une gouvernance limitée à la coordination d'acteurs exclusivement publics. Cette « gouvernance » demeure en effet fermée aux populations inorganisées des quartiers-cibles. Les habitants, même regroupés en associations, ne sont pas considérés comme les porteurs légitimes de l'intérêt du territoire où ils vivent. Le message des pouvoirs publics français postule une coïncidence sans faille entre l'intérêt public et celui des habitants. Mais la rénovation urbaine donne pourtant à voir des « malentendus » récurrents entre les décideurs publics et les habitants⁵¹⁸. Le CIV n'évoque nullement cet aspect de la rénovation urbaine, se contentant de renvoyer aux conclusions du rapport Bacqué-Mechmache publié en juillet dernier⁵¹⁹.

En ce qui concerne les finalités de la rénovation urbaine, le CIV s'inscrit dans la continuité de la loi du 1er août 2003 qui instituait le PNRU. La loi ne mentionnait que deux objectifs la mixité sociale et le développement durable ; celui-ci n'ayant pas été soutenu financièrement par l'Anru, la finalité centrale du programme national a donc été la mixité dite « sociale ». Le CIV évoque à ce titre le fait d'« équilibrer la construction de logements locatifs sociaux et mieux répartir l'offre à bas loyers entre les territoires d'une même agglomération » et de « mettre en oeuvre des politiques d'attribution au sein du parc HLM prenant en compte les enjeux d'équilibre des territoires »⁵²⁰. Le ministère délégué à la Ville a livré sa vision du sujet à l'Assemblée nationale le 21 mars 2013 :

« L'objectif c'est de casser les ghettos qui se construisent en ville, et aussi parfois dans les têtes. Car ces ghettos génèrent, vous le savez, des phénomènes dangereux pour la cohésion nationale, trafics de stupéfiants et économies souterraines, replis communautaristes, extrémismes religieux. (...) Cette bataille pour casser les ghettos et reconstruire une ville et une vie mixtes, c'est une bataille majeure pour la République. (...) Il est assez cynique de parler de problème d'intégration quand on a délibérément concentré pendant des décennies dans ces quartiers les populations immigrées. Il est totalement malhonnête de dénoncer un repli communautaire qui serait délibérément recherché par ces habitants, quand des communes « hors la loi » préfèrent payer l'entre-soi plutôt que de participer à l'effort de solidarité qu'impose la loi SRU. Je ne souhaite pas, contrairement à certains aujourd'hui, abandonner cet objectif de mixité sociale à l'intérieur de ces quartiers. »

Bien que le PNRU ait coûté plus 40 milliards d'euros, on ne dispose toujours pas de données nationales sur l'évolution du peuplement des quartiers concernés ni d'une évaluation scientifique d'ensemble du programme⁵²¹. La stratégie de l'Anru faisait le pari d'une mixité alimentée par l'extérieur, soit une mixité de nature exogène dont ses thuriféraires admettent eux-mêmes qu'elle

⁵¹⁸ Donzelot, J., Epstein, R. (2006), « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326.

⁵¹⁹ Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous*, Rapport au ministère délégué à la Ville, juillet.

⁵²⁰ Deux autres finalités sont mentionnées : le renforcement de la gestion urbaine de proximité et le désenclavement des quartiers.

⁵²¹ Menée au pas de charge par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, l'évaluation rendue publique en mars 2013, soit après les décisions du CIV, est avant le reflet des divers points de vue institutionnels qui se sont exprimés. Malgorn, B. (2013), *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus.

n'a pas atteint ses objectifs. Le corollaire était le relogement dans d'autres territoires d'une partie des habitants originels. Cet objectif de dispersion n'a guère rencontré davantage de succès.

Que la mixité soit recherchée « par le haut » (attraction de populations nouvelles) ou « par le bas » (dispersion des habitants initiaux), la méthode est *exogène*, cherchant à introduire un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe. Certes, la rénovation urbaine a pu contribuer à maintenir une certaine mixité endogène en permettant par exemple à des résidents locaux d'accéder à la propriété, ou sur la base d'un tri pour conserver les ménages un peu plus fortunés que les autres⁵²². Mais ce constat doit être sérieusement nuancé tant il paraît délicat de parler de « mixité » à propos des secteurs rénovés. Les périmètres très étroits sur lesquels intervient l'Anru sont le plus souvent localisés en périphérie de quartiers plus vastes qui ont été laissés en l'état. Des frontières sont ainsi créées au sein même des Zus⁵²³, au prix d'une accentuation de la ségrégation qui se manifeste par la clôture physique de micro-espaces rénovés tournant le dos au reste du quartier. En outre, l'annonce des démolitions précipite généralement le départ de la fraction la plus dynamique des habitants, en particulier des jeunes couples salariés, ce qui joue là aussi contre une mixité endogène.

C'est seulement au fil de sa mise en œuvre que de nombreux acteurs locaux du programme de rénovation urbaine ont semblé découvrir l'existence d'une demande d'accession – notamment sociale – chez les habitants des Zones urbaines sensibles. Certains de ces acteurs sont aujourd'hui enclins à requalifier *a posteriori* l'intention des projets initiaux, en les présentant comme des stratégies de promotion interne permettant de satisfaire les aspirations résidentielles de ces ménages. Mais à l'instar de l'Anru qui a introduit tardivement la « *qualité des parcours résidentiels* » comme thème à part entière du PNRU⁵²⁴, l'ancrage territorial des habitants originels s'apparente encore, pour nombre d'élus locaux, à une solution par défaut et non comme le fruit d'une stratégie délibérée⁵²⁵.

C'est que ces acteurs continuent de penser la mixité dans sa seule acception ethnique, et escomptent de la politique menée en son nom qu'elle inverse le processus historique d'ethnisation d'une fraction des grands ensembles HLM. Parmi la cinquantaine d'élus municipaux que nous avons interrogés⁵²⁶, une majorité juge ainsi que la mixité ne sera effective qu'à la condition d'attirer un nombre significatif de « Français de souche » dans ces quartiers, en vue de leur « rééquilibrage ». C'est en ce sens qu'il faut également comprendre la déclaration de l'ancien président du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, Yazid Sabeg, selon qui « *avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre* »⁵²⁷.

⁵²² Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n°140-141, janvier-février.

⁵²³ Act Consultants et al. (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru, 2009.

⁵²⁴ Cette notion n'est apparue qu'à partir de 2007 dans son règlement général.

⁵²⁵ Sur un échantillon de 81 conventions de rénovation urbaine que nous avons passées en revue, une dizaine seulement place les parcours résidentiels « ascendants » des habitants originels au rang d'objectif prioritaire du projet.

⁵²⁶ 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. (2010), *op. cit.*

⁵²⁷ Le Monde du 16 mars 2012.

Même les élus les plus critiques (dans le cadre d'entretiens privés) envers la stratégie de l'Anru sont loin d'accepter des quartiers où les minorités sont majoritaires, fussent-elles diverses sur le plan des revenus, comme un élément banal du paysage de leur ville. Cette réticence est révélatrice de l'extrême difficulté à dissocier l'objectif de mixité sociale de celui de rééquilibrage ethnique des quartiers de minorités dans le cadre politico-idéologique français. Car le vocabulaire d'apparence classiste de la mixité « sociale » ne doit pas leurrer : il s'agit-là de l'habillage rhétorique de politiques qui s'intéressent peu aux effets *sociaux* de la pauvreté concentrée et beaucoup aux méfaits *politiques* des concentrations ethniques.

Ainsi le discours des responsables politiques français est-il habité par le thème obsessionnel du danger que l'ethnisation de certains quartiers ferait peser sur le « modèle républicain d'intégration » – une expression qui n'a jamais désigné un autre public que celui des « immigrés » et de leurs descendants. La rénovation urbaine « à la française » a donc un parfum étrangement passéiste. Elle permet certes de tourner la page d'un mode d'urbanisation obsolète, hérité de l'ère industrielle. Mais son horizon futur est celui d'un retour à l'« âge d'or » du peuplement des HLM, celui qui date d'avant l'entrée en nombre des familles immigrées dans ce parc.

Dans ce contexte, 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. Depuis que la mixité a été érigée en impératif des politiques de l'habitat et de la ville, les pouvoirs publics ont privilégié une approche substantielle plutôt que procédurale : la mixité est comprise non pas comme un *processus* posant la question des choix dont bénéficient les moins favorisés, mais comme un *état* à construire au nom de l'intérêt général, c'est-à-dire au nom de l'idée que les décideurs publics – et les intérêts particuliers qu'ils représentent – se font de la « ville bonne ». À prétendre énoncer la substance même d'une politique de mixité, sans égard pour les processus conduisant à la réalisation de cet objectif, on le réduit à une simple question de seuils quantitatifs de logements et de populations à atteindre sur un territoire donné au nom de la lutte contre la ségrégation.

Lutter contre la ségrégation contre le désir d'une partie très substantielle des habitants qui aspirent à la non-mobilité résidentielle, n'est pas l'aspect le moins problématique de cette politique⁵²⁸. Là non plus l'équité n'a pas été au rendez-vous, une partie non négligeable de ces habitants ayant subi avec la rénovation urbaine une mobilité forcée au nom de la mixité. Ce sont en fait les ménages les moins défavorisés qui ont tiré le profit maximum de cette injonction à être mobiles, tandis que les plus défavorisés ont pâti plus que les autres de ses effets. Tous les travaux sur le relogement identifient une fraction minoritaire d'habitants optimisant leur déménagement, qu'ils n'aient pas besoin de recourir aux dispositifs de relogement ou qu'ils soient dotés d'une bonne capacité de négociation avec les bailleurs et les municipalités⁵²⁹. Pour la majorité des locataires, le relogement n'apporte aucune plus-value, quand il ne s'accompagne pas d'un coût financier ou psychologique élevé pour les plus réticents à la mobilité, ceux que la rénovation urbaine entendait précisément disperser. Or, l'appétence pour la mobilité est inversement proportionnelle aux difficultés socio-économiques éprouvées par ces ménages qui ont un intérêt objectif à ce que leur situation résidentielle n'évolue pas, pour ne pas déstabiliser davantage des conditions d'existence précaires⁵³⁰.

⁵²⁸ Voir plus largement Bacqué, M.-H., Fol, S. (2007), « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n°1.

⁵²⁹ Pour une présentation de ces travaux, voir Epstein, R., Kirszbaum, T. (2010), *op. cit.*

⁵³⁰ Faure, S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, n°124-125 ; Lelévrier, C. (2010), *op. cit.*

Enfin, même si la France applique le principe du « un pour un » qui avait été aboli dans HOPE VI avant d'être rétabli dans *Choice Neighborhoods*, le PNRU a produit des effets systémiques qui pèsent sur les opportunités résidentielles de l'ensemble des ménages dépendants du logement social bon marché au-delà des seuls ménages à reloger. Derrière l'application du « un pour un », l'offre très sociale détruite est très rarement reconstruite, ce dont pâtissent les familles nombreuses et ménages à faibles revenus des agglomérations. L'effet des démolitions est également très marqué sur le parc de grands logements.

Ainsi le volume de démolitions généré par les opérations Anru induit-il des effets en chaîne sur l'ensemble du marché locatif des agglomérations. Il déstabilise des systèmes d'attribution et de réservation déjà sous pression et contribue à renforcer les difficultés d'accès ou de mutation des demandeurs ordinaires. Parmi eux, les minorités ethniques qui cumulent des difficultés liées à la précarité économique et aux discriminations apparaissent lourdement pénalisées. En ce sens, et bien que les instruments de la rénovation urbaine soient neutres sur le plan ethno-racial, ses *conséquences* peuvent être à la source d'une discrimination indirecte. C'est sur ce fondement d'un « impact négatif disproportionné » (*disparate impact discrimination*) sur les minorités les plus dépendantes du logement social bon marché et de grande taille que la politique américaine de rénovation urbaine s'est vue attaquée en justice par des associations de résidents ou des organisations de défense du logement abordable.

Les facteurs institutionnels, politiques et idéologiques contribuant au *status quo* en matière de rénovation urbaine incitent à penser que sa réforme qui n'a pas eu lieu à la faveur de la récente réforme de la politique de la ville n'aura probablement pas lieu demain. On note que la seule réforme institutionnelle d'envergure concerne l'Acsé, qui fusionne avec le SG-CIV dans un Commissariat général pour l'égalité des territoires, et non l'Anru qui conserve son statut d'agence nationale.

Comme il ne s'agit pas de formuler ici des propositions concernant le cadre national de la politique de ville, ni d'importer des États-Unis des solutions organisationnelles « clés en main », sans doute trop « exotiques » d'un point de vue hexagonal, nous concentrons nos recommandations sur le renforcement du caractère équitable des prochaines opérations de renouvellement urbain. Ceci à la lumière des enseignements transversaux qui se dégagent des analyses de terrain à Boston et Chicago.

Nos recommandations se déclinent à partir de trois propositions principales qui renvoient à trois dimensions essentielle de l'équité : le caractère participatif de l'élaboration des projets, les protections apportées aux résidents et les retombées sociales du développement urbain pour les habitants.

1. Des garanties sur le caractère participatif de l'élaboration des projets

1. Engager des démarches de planification collaborative d'une durée minimum de deux ans, portant sur toutes les dimensions du projet, y compris les démolitions et les relogements.
2. Conditionner le financement du projet aux preuves matérielles qu'une diversité d'habitants a pris part à la production du projet.
3. Indiquer dans les réponses aux appel à projets de l'Anru quelles parties des projets ont été amendées pour tenir compte des priorités des habitants.
4. Recruter des organisateurs de quartier chargés d'aller au devant des habitants et les inciter à s'engager dans des collectifs d'habitants, cela pendant l'élaboration du projet et la durée de sa mise en œuvre.

5. Rendre obligatoire la validation du projet par un vote de l'ensemble des habitants de plus de 16 ans.
6. Rendre obligatoire la signature d'un protocole d'accord entre chaque bailleur et un collectif élu par l'ensemble des locataires précisant les engagements des bailleurs sur les relogements temporaires et permanents.
7. Réserver au moins 30 % des sièges des comités de pilotage à des habitants élus ou désignés par des collectifs d'associations.
8. Constituer des jurys d'habitants pour la sélection des cabinets d'architectes et entreprises attributaires de marchés liés à la rénovation urbaine.
9. Désigner des « habitants ambassadeurs » chargés d'informer les habitants qui ne prennent pas part aux réunions.
10. Rendre obligatoire la formation d'habitants volontaires aux dimensions techniques et financières du projet de rénovation urbaine.

2. Des normes protectrices pour les locataires à reloger

1. Garantir le droit au retour dans le quartier d'origine ou dans son environnement immédiat pour tous les habitants qui le souhaitent.
2. Faire de l'attractivité du quartier pour ses habitants actuels un critère du succès des opérations.
3. Analyser les tensions sur le marché local du logement, notamment sous l'angle des discriminations indirectes, avant de décider d'éventuelles démolitions.
4. Réviser les taux de subvention de l'Anru pour ne pas favoriser les démolitions par rapport aux réhabilitations et conditionner les démolitions à la preuve du coût prohibitif d'une réhabilitation.
5. Mobiliser le « un pour un » en priorité pour les habitants afin de couvrir la totalité de leurs besoins de relogement, y compris les décohabitations.
6. Ne définir d'objectif de mixité que si des opportunités foncières et immobilières existent dans le quartier, en décomptant au préalable les opportunités mobilisées pour le relogement des habitants qui le souhaitent.
7. Organiser les démolitions par étapes pour permettre des relogements temporaires (« opérations-tiroirs ») de proximité et définir un rayon maximum pour le relogement des habitants souhaitant rester dans leur quartier.
8. Limiter la durée des relogements temporaires à un an maximum et garantir le maintien des élèves relogés dans leur établissement jusqu'en fin d'année.
9. Organiser un système de tirage au sort pour assurer l'attribution équitable et transparente des logements neufs et réhabilités lorsque la demande excède l'offre.
10. Comparer le fichier des ménages à reloger et le fichier des relogements effectués pour s'assurer de l'absence de distorsion pouvant constituer l'indice de discriminations.

3. Des mécanismes pour s'assurer des retombées sociales du développement urbain

1. Associer les habitants et associations aux démarches d'élaboration des diagnostics thématiques du Contrat de ville.
2. Utiliser des enquêtes par questionnaire pour que les habitants identifient eux-mêmes leurs besoins et priorités en termes de services publics et collectifs.
3. Mettre en place des groupes de suivi du Contrat de ville ouverts aux habitants.
4. Organiser des forums réguliers sur les thématiques du Contrat de ville.
5. Établir un diagnostic sur les besoins en commerces de proximité des habitants et développer des stratégies de développement commercial pour répondre à leurs besoins non satisfaits.
6. Soutenir les projets d'entreprise, notamment commerciaux, des habitants, en particulier vis-à-vis du système bancaire.
7. Réviser la charte nationale d'insertion de l'Anru pour passer 5 % à 30% du volume d'heures travaillées dans les chantiers de la rénovation urbaine (y compris hors logement) au-delà d'un montant de travaux à déterminer.
8. Prévoir des dispositifs de préparation à l'emploi pour les habitants candidats aux emplois générés par les travaux de rénovation urbaine (y compris hors logement), en mobilisant notamment les conseils régionaux et organismes de formation.
9. Donner une prime aux entreprises attributaires de marchés qui recrutent des habitants du quartier en CDI.
10. Réserver 30 % des marchés de la rénovation urbaine non directement liés au gros œuvre à des entreprises dirigées par des habitants en Zus ou employant au moins 50 % d'habitants en Zus.

BIBLIOGRAPHIE

- Abravanel M. D. et al. (2006), *Linking Public Housing Revitalization to Neighborhood School Improvement*, Annie E. Casey Foundation, The Urban Institute.
- Abt Associates (2003), *Exploring the Impacts of the HOPE VI Program on Surrounding Neighborhoods*, Report to HUD, January.
- Act Consultants et al. (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru, 2009.
- Alinsky, S. (1971), *Rules for Radicals : A Practical Primer for Realistic Radicals*, Random House.
- Anderson, I. et al. (2008), *The Planning Impact of Boston Nonprofits on Neighborhoods and the Democratic Process*, Field Projects, Department of Urban & Environmental Policy & Planning, Tufts University.
- Anderson, M. (1966), *The Federal Bulldozer. A Critical Analysis of Urban Renewal (1949-1962)*, MIT Press.
- Annie E. Casey Foundation (2008), *Responsible Redevelopment. Relocation Road Map 1.0*.
- Appelbaum, B. (2008), « Grim Proving Ground for Obama's Housing Policy », *Boston Globe*, June 27.
- Arnstein, S. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *American Institute Of Planners Journal*, vol. 35, n°4, July.
- Aspen Institute (1997), *Voices from the Field. Learning from the Early Work of Comprehensive Community Initiatives*.
- Atlas, J., Dreier, P. (1992), « From 'Projects' to Communities : How to Redeem Public Housing », *The American Prospect*, n°10.
- Bacqué, M.-H. (2005), « Associations "communautaires" et gestion de la pauvreté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5, n°160.
- Bacqué, M.-H., Fol, S. (2007), « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n°1.
- Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous*, Rapport au ministère délégué à la Ville, juillet.
- Bair, E., Fitzgerald, J. (2005), « Hedonic Estimation and Policy Significance of the Impact of HOPE VI on Neighborhood Property Values », *Review of Policy Research*, vol. 22, n°6.
- Basolo, V., Nguyen, M. T. (2005), « Does Mobility Matter ? An Analysis of Housing Voucher, Holders' Neighborhood Conditions by Race and Ethnicity », *Housing Policy Debate*, vol. 16, n°3-4.
- Beck, N., Higgins, L. R. (2001), *Building Neighborhoods of Choice : A Workbook on Marketing Neighborhoods and Affordable Ownership Housing*, LISC, Center for Home Ownership.
- Beck, P. (1996), « Fighting Section 8 Discrimination : The Fair Housing Act's New Frontier », *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 31, n°1, Winter.
- Belsky E., Fauth, J. (2012), « Crossing Over to an Improved Era of Community Development », in Andrews, N. O. et al. (dir.), *Investing in What Works for America's Communities*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Low Income Investment Fund.
- Biglan, A. et al. (2011), « The Promise Neighborhoods Initiative : Improving Developmental Outcomes Through Comprehensive Interventions », *The Journal of the Institute for Comprehensive Community Development*, n°2.
- Birch, E. L. (1999), « The Housing and Slum Clearance Act and its effects on the Urban Planning Profession », in Legacy of the 1949 Housing Act, Past Present, Fanny Mae Conference, October.
- Bohl, C. (2000), « New Urbanism and the City : Potential Applications and Implications for Distressed Inner-City Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4.
- Boston, T. D. (2005), « The Effects of Revitalization on Public Housing Residents : A Case Study of the Atlanta Housing Authority », *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n°4.

- Bowly, D. Jr. (1978), *The Poohouse : Subsidized Housing in Chicago, 1895-1976*, Southern Illinois University Press.
- Boyd, M. R. (2008), « Defensive Development : The Role of Racial Conflict in Gentrification », *Urban Affairs Review*, vol. 43.
- Boyd, M. L. et al. (2010), « The Durability of Gains from the Gautreaux Two Residential Mobility Program : a Qualitative Analysis of who Stays and who Moves from Low-Poverty Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 20, n°1, January.
- Bratt, R. G. (1986), « Public Housing: The Controversy and Contribution », in Bratt, R. G. et al. (dir.), *Critical Perspectives on Housing*, Temple University Press.
- Bratt, R. G. (2008), « Nonprofit and For-Profit Developers of Subsidized Rental Housing : Comparative Attributes and Collaborative Opportunities », *Housing Policy Debate*, vol. 19, n°2.
- Bratt, R. G. (2012), « The Quadruple Bottom Line and Nonprofit Housing Organizations in the United States », *Housing Studies*, vol. 27, n°4.
- Brazier, A. M. (1969), *Black Self-Determination : The Story of the Woodlawn Organization*, William B. Eerdmans Publishing.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford University Press.
- Briggs, X. de S. (1998), « Brown Kids in White Suburbs : Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n°1.
- Briggs, X. de S. (dir.) (2005), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.
- Briggs, X. de S. et al. (2006), « Planning for Community Building : CCRP in the South Bronx », *Planners' Casebook*, American Institute of Certified Planners, Winter.
- Briggs, X. de S. (2007), « Networks, Power, and a Dual Agenda : New Lessons and Strategies for Old Community Building Dilemmas », *Working Smarter in Community Development*, Knowledge-in-Action Brief 07-3.
- Briggs, X. de S. (2008), « Maximum Feasible Misdirection : A Reply to Imbroscio », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2.
- Briggs, X. de S. (2011), « What Comes Next : Opportunity and Risk for Comprehensive Community Development. A candid Q&A on the State of Comprehensive Community Development and the Best Strategies to Move Forward », *Journal of the Institute for Comprehensive Community Development*, vol. 2, n°2, December.
- Brophy, P. C., Smith, R. N. (1997), « Mixed Income Housing : Factors for Success », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 3, n° 2.
- Brophy, P., Burnett, K. (2003), *Building a New Framework for Community Development in Weak Market Cities*, Community Development Partnerships Network.
- Brookings Institution (2009), *From Despair to Hope : Two HUD Secretaries on Urban Revitalization and Opportunity*, Washington DC, July 14th.
- Brooks, F. et al. (2005), « Resident Perceptions of Housing, Neighborhood, and Economic Conditions after Relocation from Public Housing Undergoing HOPE VI Redevelopment », *Research on Social Work Practice*, vol. 15, n°6.
- Brooks-Gunn, J. et al. (1993), « Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development ? », *American Journal of Sociology*, n° 99.
- Brown, P. (1996), « Comprehensive Neighborhood-Based Initiatives », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 2, n°2, May.
- 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, The Urban Institute, HUD.

- Buron, L. E. (2004), « An Improved Living Environment? Neighborhood Outcomes for HOPE VI Relocates », *Policy Brief*, n°4, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.
- Calthorpe, P. (2009), « HOPE VI and New Urbanism », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Caputo, A. (2012), « Following Finney », *The Chicago Reporter*, January 2.
- Cashin, S. D. (2004), *The Failures of Integration : How Race and Class are Undermining the American Dream*, Public Affairs.
- Castells, M. (1972), *La question urbaine*, Maspero.
- Castells, N. (2010), « HOPE VI Neighborhood Spillover Effects in Baltimore », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 12, n°1.
- Cavanaugh, G. (2005), « Public Housing : From Archaic to Dynamic to Endangered », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, vol. 14, n°3, Spring.
- Cayton, H. R., Drake, S. C. (1945), *Black Metropolis. A Study of Negro Life in a Northern City*, Harcourt, Brace and Company.
- Center for Community Change (2003), *A Hope Unseen : Voices From the Other Side of HOPE VI*, A Field Study for Enphront.
- Chapple, K., Goetz E. G. (2011), « Spatial Justice through Regionalism ? The Inside Game, the Outside Game, and the Quest for the Spatial Fix in the United States », *Community Development*, vol. 42, n°4.
- Chaskin R. J. (2005), « Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process », *Journal of Planning Education and Research*, n°24.
- Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2010), « Building "Community" in Mixed-Income Developments : Assumptions, Approaches, and Early Experiences », *Urban Affairs Review*, vol. 45, n°3.
- Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2011), « Social Interaction in Mixed-Income Developments : Relational Expectations and Emerging Reality », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°2.
- Chaskin, R. J., Karlstrom, M. (2012), *Beyond the Neighborhood: Policy Engagement and Systems Change in the New Communities Program*, MDRC.
- Chaskin, R. J., Joseph, M. L. (2013), « 'Positive' Gentrification, Social Control and the 'Right to the City' in Mixed-Income Communities : Uses and Expectations of Space and Place », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n°2, March.
- Chicago Policy Research Team (2011), *Realizing Promise : Nurturing Children and Building Community in Chicago's Woodlawn Neighborhood*.
- Chemers, M. (1997), *An Integrative Theory of Leadership*, Lawrence Erlbaum Associates.
- Chinchilla, M. (2010), *Social Cohesion and Community Safety in New and Redeveloped Mixed Income Housing*, San Francisco Department of Public Health.
- Cisneros, H. G. (1995), *HUD Reinvention: From Blueprint to Action*, Written Testimony.
- Cisneros, H. G. (2009), « A New Moment for People and Cities », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- City of Boston (2010), *Analysis of Impediments to Fair Housing Choice*, June.
- Clampet-Lundquist, S. (2004), « HOPE VI Relocation: Moving to New Neighborhoods and Building New Ties », *Housing Policy Debate*, vol. 15, n°2.
- Clampet-Lundquist, S. (2004), « Moving Over or Moving Up ? Short-Term Gains and Losses for Relocated HOPE VI Families », *Cityscape*, vol. 7, n°1.
- Clancy, P. E., Quigley, L. (2001), « HOPE VI : A Vital Tool for Comprehensive Neighborhood Revitalization », *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, vol. 8, n°2, Summer.

- Clavel P. (2010), *Activists in City Hall : The Progressive Response to the Reagan in Boston and Chicago*, Cornell Press.
- Collins, W. J., Shester K. L. (2009), « Slum Clearance and Urban Renewal in the United States, 1949-1974 », Working paper for the 2009 Economic History Association Meetings, October.
- Comey, J. (2007), « HOPE VI'd and On the Move », *Policy Brief*, n°1, Metropolitan Housing and Communities Center, Urban Institute.
- Congress for the New Urbanism, HUD (2000), *Principles for Inner City Neighborhood Design : Hope VI and the New Urbanism. A Collaboration of the Congress for the New Urbanism and the U.S. Department of Housing and Urban Development*.
- Cosme, C. (2012), *Politique de la ville. L'expérience américaine*, La Documentation française, Centre d'analyse stratégique, Étude n°2.
- Coulibaly, M. et al. (1998), *Segregation in Federally Subsidized Low-Income Housing in the United States*, Praeger.
- Covington, K. et al. (2011), « The Suburbanization of Housing Choice Voucher Recipients », *Metropolitan Policy Series*, The Brookings Institution, October.
- Cowan, D., Marsh, A. (2005), « From Need to Choice, Welfarism to Advanced Liberalism ? Problematics of Social Housing Allocation », *Legal Studies*, vol. 25, n°1.
- Crane, J. (1991), « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, vol. 96, n°5.
- Crowley, S. (2009), « HOPE VI : What Went Wrong », in Cisneros, H. G., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope : HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Crowley, S., Pelletiere, D. (2012), *Affordable Housing Dilemma: The Preservation vs. Mobility Debate*, National Low Income Housing Coalition, May.
- Cunningham, L. E. (2001), « Islands of Affordability in a Sea of Gentrification : Lessons Learned from the D.C. Housing Authority's HOPE VI Projects », *Journal of Affordable Housing & Community Development*, vol. 10.
- Cunningham, M. K. et al. (2000), *Section 8, Mobility and Neighborhood Health*, The Urban Institute.
- Cunningham, M. K. et al. (2010), *Improving Neighborhood Location Outcomes in the Housing Choice Voucher Program: A Scan of Mobility Assistance Programs*, What Works Collaborative, September.
- Cuomo, A. (1999), *HOPE VI : Building Communities, Transforming Lives*, HUD, December.
- Curley, A.-M. (2005), « Theories of Urban Poverty and Implications for Public Housing Policy », *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 32, n°2.
- Curley, A.-M. (2010), « Theories of Urban Poverty and Implications for Public Housing Policy », *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 32, n°2.
- Davidoff, P. (1965), « Advocacy and Pluralism in Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n°4.
- DeFilippis, J. (2008), « Community Control and Development : The Long View », in DeFilippis, J., Saegert, S. (dir.), *The Community Development Reader*, Routledge.
- DeFilippis, J. et al. (2011), « HOPE VI: Calling for Modesty in its Claims », in Bridge, G. et al. (dir.), *Mixed Communities: Gentrification by Stealth ?*, Policy Press.
- Deluca, S. (2012), « What is the Role of Housing Policy ? Considering Choice and Social Science Evidence », *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n°1.
- Desjardins, X. (2008), « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles [En ligne]*, n°4.
- Donovan, S., Cisneros, H. (2009), « Giving Families a Choice », *Huffington Post*, July 22.
- Donovan, S. et al. (2012), « Fighting Poverty through Community Development », in Andrews, N. O. et al. (dir.), *Investing in What Works for America's Communities*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Low Income Investment Fund.

- Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.
- Donzelot, J., Epstein, R. (2006), « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326.
- Downs, A. (1968), « Alternative Futures for the American Ghetto », *Daedalus*, vol. 9, 4, Fall.
- Downs A. (1973), *Opening Up the Suburbs. An Urban Strategy for America*, Yale University Press.
- Dreier, P. (1993), « Ray Flynn's Legacy : American Cities and the Progressive Agenda », *National Civic Review*, Fall.
- Driscoll, A. (2010), « Congressional Proposal Alters HUD's Choice Neighborhoods Initiative », *Housing Law Bulletin*, vol. 40, October.
- Dunworth, T. et al. (2008), *The Case for Evidence-Based Policy : Beyond Ideology, Politics, and Guesswork*, The Urban Institute.
- Ellen, I. G., Turner, M. A. (1997), « Does Neighborhood Matter ? Assessing Recent Evidence », *Housing Policy Debate*, vol. 8, n°4.
- Ellen, I. G. (2000), *Sharing America's Neighborhoods : The Prospects for Stable Racial Integration*, Harvard University Press.
- Elliot, J. R. et al. (2004), « Framing the Urban : Struggles over HOPE VI and New Urbanism in a Historic City », *City and Community*, vol. 3, n°4.
- Ellwood, D. T. (1986), « The Spatial Mismatch Hypothesis : Are There Teenage Jobs Missing In The Ghetto ? », in Freeman, R. B., Holzer H. J. (dir.), *The Black Youth Employment Crisis*, University of Chicago Press.
- Engdahl, L. (2009), « An Overview of HOPE VI Revitalization Grant Projects » in Cisneros, H., Engdahl, L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Epstein, R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, janvier-février.
- Epstein, R. (2012) « Anru : mission accomplie ?, in J. Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Puf, collection « La ville en débat ».
- Epstein, R. (à paraître), « (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle », in F. Desage et al., *Le peuplement comme politique(s)*, Presses universitaires de Rennes.
- Fainstein, S. S. (2005), « The Return of Urban Renewal », *Harvard Design Magazine*, n°22.
- Faure, A. (2008), « La ségrégation, ou les métamorphoses historiographiques du Baron Haussmann », in M.-C. Jaillet et al. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Editions du PUCA.
- Faure, S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, n°124-125.
- Finkel, M. et al. (2010), *Capital Needs in the Public Housing Program*, Abt Associates, Report for the U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Florida, R. (2013), « Obama, Build a Lasting Urban Legacy. An ambitious proposal for the President's second terme : Create a new federal Department of Cities », *New York Daily News*, February, 3.
- Fortin, J.-P. (1999), *Grands ensembles. L'espace et ses raisons*, Éditions du Puca.
- Fraser, J. (2007), *The Promise of Mixed-Income Housing For Poverty Amelioration*, Center for Poverty, Work and Opportunity, University of North Carolina.
- Fraser, J. C. (à paraître), « HOPE VI, Colonization, and the Production of Difference », *Urban Affairs Review*.
- Fulbright-Anderson, K. et al. (1998), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Theory, Measurement, and Analysis*, vol. 2, The Aspen Institute.

- Fullilove, M. T. et al. (2010), « The Ghetto Game : Apartheid and the Developer's Imperative in Postindustrial American cities », in Hartman, C., Squires, G. (dir.), *The Integration Debate : Competing Futures for American Cities*, Routledge.
- Galster, G. C., Zobel, A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US ? », *Housing Studies*, vol. 13, n°5.
- Galster, G. C. (2007), « Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy : A Theoretical Analysis », *International Journal of Housing Policy*, vol. 7, n°1.
- Gans, H. J. (1962), *The Urban Villagers : Group and Class in the Life of Italian Americans*, The Free Press.
- Gans, H. J. (1968), *People and Plans. Essays on Urban Problems and Solutions*, Basic Books.
- Gans, H. J. (2010), « Concentrated Poverty : A Critical Analysis », *Challenge*, May-June.
- GAO (General Accounting Office) (2003), *Public housing : HUD's Oversight of HOPE VI Sites Needs to be More Consistent*, Report to the Subcommittee on Housing and Transportation, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate.
- GAO (General Accounting Office) (2003), *HOPE VI Resident Issues and Changes in Neighborhoods Surrounding Grant Sites*, Report to the Subcommittee on Housing and Transportation, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate.
- Galvez, M. (2013), *An Early Assessment of Off-Site Replacement Housing, Relocation Planning and Housing Mobility Counseling in HUD's Choice Neighborhoods Initiative*, PRRAC Program Review, March.
- Ghorra-Gobin, C. (2006), *La théorie du New Urbanism*, Éditions de la DGUHC.
- Gibson, K. J. (2007), « The Relocation of the Columbia Villa Community : Views from the Residents », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 27, n°1.
- Giorgio, H. R. (2006), « HUD's Obligation to Affirmatively Further Fair Housing. A Closer Look at Hope VI », *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 25.
- Glover, R. L. (2009), « The Atlanta Blueprint : Transforming Public Housing Citywide », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Goering, J. et al. (1997), « Recent Research on Racial Segregation and Poverty Concentration in Public Housing in the United States », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n°5.
- Goering, J., Feins, J. D. (dir.) (2003), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Experiment*, The Urban Institute Press.
- Goering, J., Feins, J. (2008), « Social Science, Housing Policy, and the Harmful Effects of Poverty, *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2.
- Goetz, E. G. (2003), *Clearing the Way : Deconcentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press.
- Goetz, E. G. (2003), « Housing Dispersal Programs », *Journal of Planning Literature*, vol. 18, n°1.
- Goetz, E. G. (2010), « Desegregation in 3D : Displacement, Dispersal and Development in American Public Housing », *Housing Studies*, vol. 25, n°2, March.
- Goetz, E. G. (2010), « Better Neighborhoods, Better Outcomes ? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 12, n°1.
- Goetz, E. G. (2011), « Where have all the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°3.
- Goetz, E. G. (2011), « Gentrification in Black and White : the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities », *Urban Studies*, vol. 48, n° 8.
- Goetz, E. G. (2012), « Obsolescence and the Transformation of Public Housing Communities in the US », *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, n°3.
- Goetz, E. G. (2013), *New Deal Ruins : Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*, Cornell University Press.

- Goetz, E. G., Chapple, K. (2010), « You Gotta Move : Advancing the Debate on the Record of Dispersal, *Housing Policy Debate*, vol. 20, n°2.
- Goetz, E. G., Orfield M. (2011), *Up for Discussion. Regionalism and Affordable Housing*, The Institute for Comprehensive Community Development, December.
- Grafmeyer, Y., Joseph, I. (dir.) (1990) *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie Urbaine*, Aubier (3ème éd.).
- Granovetter, M. (1983), « The Strength of Weak Ties: a Network Theory Revisited », *Sociological Theory*, n°1.
- Greenbaum, S. (2002), « Social Capital and Deconcentration: Theoretical and Policy Paradoxes of the HOPE VI Program », *North American Dialogue*, vol. 5, n°1.
- Greenberg, D. (2004), *Ways of Contending : Community Organizing and Development in Neighborhood Context*, Doctoral Dissertation, Thesis, Department of Urban Studies and Planning, MIT.
- Greenberg, D. et al. (2010), *Creating a Platform for Sustained Neighborhood Improvement. Interim Findings From Chicago's New Communities Program*, MDRC.
- Greene, M. H. (2008), « The HOPE VI Paradox : Why Do HUD's Most Successful Housing Developments Fail to Benefit the Poorest of the Poor ? », *Journal of Law and Policy*, vol. 17, n°1.
- Greer, S. (1965), *Urban Renewal and American Cities : The Dilemma of Democratic Intervention*, Bobbs-Merrill Company.
- Haberle, M. et al. (2012), *Accessing Opportunity: Affirmative Marketing and Tenant Selection in the LIHTC and Other Housing Programs*, PRRAC Policy Brief, December.
- Hackworth, J. (2003), « Public Housing and the Rescaling of Regulation in the USA », *Environment and Planning A*, 35
- Hackworth, J. (2005), « Progressive Activism in a Neoliberal Context : the Case of Efforts to Retain Public Housing in the United States », *Studies in Political Economy*, n° 75, Spring.
- Hackworth, J. (2007), *The Neoliberal City : Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press.
- Hall, M. et al. (2010), *Racial and Ethnic Residential Segregation in the Chicago Metropolitan Area, 1980-2009*, Changing American Neighborhoods and Communities Report Series, Report n°2, University of Illinois.
- Halpern, R. (1995), *Rebuilding the Inner City. A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia Press University.
- Hanlon, J. (2010), « Success by Design : HOPE VI, New Urbanism, and the Neoliberal Transformation of Public Housing in the United States », *Environment and Planning A*, vol. 42, n°1.
- Hanlon, J. (2012), « Beyond HOPE VI : Demolition/Disposition and the Uncertain Future of Public Housing in the US », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 27, n°3, September.
- Harvey, D. (2003), *Paris, Capital of modernity*, Routledge.
- Hirsch, A. R. (1996), *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago. 1940–1960*, Cambridge University Press (seconde édition).
- Hogan, J. (1996), *Scattered-site Housing: Characteristics and Consequences*, HUD, Office of Policy Development and Research.
- Holeywell, R. (2013), « White House Office of Urban Affairs: Where Did It Go ? », *Hispanic Business*, March, 29.
- Holin, M. J. et al. (2003), *Interim Assessment Of The HOPE VI Program Cross-Site Report*, Abt Associates, HUD.
- Horn, K. M., O'Regan, K. M. (2011), « The Low Income Housing Tax Credit and Racial Segregation », *Housing Policy Debate*, vol. 21, n°3.
- Hostetter, E. (2008), *The Emotions of Public Housing Policy. A Critical Humanist Exploration of HOPE VI*, University of Kentucky Doctoral Dissertations, Paper 584.
- Housing Action Illinois et al. (2010), *Are We Home Yet ? Creating Real Choice for Housing Choice Voucher Families in Chicago*, Report of the Illinois Assisted Housing Action Research Project.

- Housing Law Bulletin (2009), « Obama Administration Rolls Out Choice Neighborhoods Initiative », vol. 39, September.
- Housing Law Bulletin (2010), « Choice Neighborhoods Initiative : A Work In Progress », vol. 40, January.
- Housing Law Bulletin (2010), « HUD Secretary Donovan Gives Major Policy Address at HJN Conference », vol. 40, April-May.
- HUD (1996), *Public Housing that Works : The Transformation of America's Public Housing*, May.
- HUD (1994), *HUD's Reinvention : From Blueprint to Action*.
- HUD (2011) « Choice Neighborhoods : History and HOPE », *Evidence Matters*, Winter.
- HUD (2011), « Building Community Capacity Through Effective Planning », *Evidence Matters*, Winter.
- Husock, H. (2003), *America's Trillion Dollar Housing Mistake*, Ivan R. Dee.
- Hyra, D. S. (2012), « Conceptualizing the New Urban Renewal : Comparing the Past to the Present », *Urban Affairs Review*, vol. 48, n°4.
- Ihlanfeldt, K. (1994), « The Spatial Mismatch Between Jobs And Residential Locations Within Urban Areas », *Cityscape : A Journal of Policy Development And Research*, vol. 1, n°1, August.
- Imbroscio, D. (2008), « [U]nited and Actuated by some Common Impulse of Passion : Challenging the Dispersal Consensus in American Housing Policy Research, *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n°2.
- Jacobs, J. (1961), *Death and Life of Great American Cities*, Random House.
- Jencks, C., Peterson, P. E. (dir.) (1991), *The Urban Underclass*, Brookings Institution Press.
- Jennings, J. (2009), *Place-based Service Delivery & Strategic Collaboration in Boston's Distressed Neighborhoods : Framework for Planning and Action*, Report, Tufts University, June.
- Joseph, M. L. (2006), « Is Mixed-Income Development an Antidote to Urban Poverty ? », *Housing Policy Debate*, vol. 17, n°2.
- Joseph, M. L., Feldman, J. (2009), « Creating and Sustaining Successful Mixed-Income Communities : Conceptualizing the Role of Schools, *Education & Urban Society*, vol. 41, n°6.
- Joseph, M. L., Chaskin, R. J. (2012), « Mixed-Income Developments and Low Rates of Return : Insights from Relocated Public Housing Residents in Chicago, *Housing Policy Debate*, vol. 22, n°3.
- Julian, E. K. (2008), « Fair Housing and Community Development : Time to Come Together », *Indiana Law Review*, vol. 41, n°3.
- Kain, J. F. (1968), « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *The Quarterly Journal of Economics*, n°82.
- Kain, J. F., Persky, J. J. (1969), « Alternatives to the Gilded Ghetto », *Public Interest*, Winter.
- Katz, B. (1999), « The Transformation of Chicago's Public housing : Challenges and Opportunities » Speech before the Chicago Futures Forum, February 26.
- Katz, B. (2004), *Neighbourhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighbourhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, Paper for the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.
- Katz, B., Cisneros, H. (2004), « Keep HOPE (VI) Alive », *The Atlanta Journal-Constitution*, May 17.
- Katz, B. (2009), « The Origins of HOPE VI », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press
- Katz, B. (2009), *The White Office of Urban Policy: Form and Function*, Remarks delivered at A Crisis is a Terrible Thing to Waste : Transforming America's Housing Policy Conference, NYU School of Law, February, 12.
- Katz, B. (2010), « Obama's Metro Presidency », *City & Community*, vol. 9, n°1, March.
- Kaufman, J. E., Rosenbaum, J. E. (1992), « The Education and Employment of Low-Income Black Youth in White Suburbs », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, n°3.
- Keating, W. D. (1994), *The Suburban Racial Dilemma : Housing and Neighborhoods*, Temple University Press.

- Keating, L. (2000), « Redeveloping Public Housing : Relearning Urban Renewal's Immutable Lessons », *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, n°4.
- Keating, L. Flores, C. A. (2000), « Sixty and Out : Techwood Homes Transformed by Enemies and Friends », *Journal of Urban History*, vol. 26 n°3.
- Kennedy, L. W. (1992), *Planning the City upon a Hill. Boston since 1630*, Amherst.
- Kerner, O. (dir.) (1968), *The Kerner Report*, US National Advisory Commission on Civil Disorders, Pantheon Books.
- Khadduri, J. (2001), « Deconcentration : What Do We Mean? What Do We Want ? », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 5, n°2.
- Khadduri, J. et al. (2008), *The Community Developers' Guide to Improving Schools in Revitalizing Neighborhoods*, Abt Associates, Enterprise Community Partners, Inc.
- Kingsley T. G. et al. (2003), « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n°4.
- Kirszbaum T. (2003), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*, Cedov, Fasild, Puca.
- Kirszbaum T. (2005), *Le développement économique communautaire aux États-Unis*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la Ville.
- 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. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française.
- Kirszbaum, T. (2008), « La mixité résidentielle comme politique antidiscriminatoire : divergences et convergences franco-américaines, in D. Sabbagh (dir.), *Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques*, Ceri, Drees-Mire.
- Kirszbaum, T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Collection « La ville en débat », Presses universitaires de France.
- Kirszbaum, T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze site « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.
- Kirszbaum, T. (à paraître), « La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis entre classe et 'race' », *Métropoles*.
- Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F., Pupponi F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II.
- Kleit, R. G. (2005), « HOPE VI New Communities : Neighborhood Relationships in Mixed-Income Housing », *Environment and Planning*, vol. 37, n°8.
- Kleit, R. G., Galvez, M. (2011), « The Location Choices of Public Housing Residents Displaced by Redevelopment: Market Constraints, Personal Preferences, or Social Information ? », *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, n°4.
- Kost, T. C. (2012), « Hope After HOPE VI ? Reaffirming Racial Integration as a Primary Goal in Housing Policy Prescriptions », *Northwestern University Law Review*, vol. 106, n°3.
- Kotlowitz, A. (1991), *There Are No Children Here*, Doubleday.
- Kretzmann, J., McKnight, J. (1993), *Building Communities from the Inside Out : a Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Krigman, Y. (2010), « The Role of Community Development Corporations in Affordable Housing », *Journal of Affordable Housing*, vol. 19, n°2.
- Kubisch, A. C. et al. (2010), *Community Change Initiatives from 1990-2010 : Accomplishments and Implications for Future Work*, The Aspen Institute, Roundtable on Community Change.

- Kubisch, A. C. et al. (2010), *Voices from the Field III. Lessons and Challenges from Two Decades of Community Change Efforts*, The Aspen Institute.
- Lamb C. M. (2005), *Housing Segregation in Suburban America since 1960: Presidential and Judicial Politics*, Cambridge University Press.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Lawyers' Committee's for Civil Rights under Law (2010), « Choice Neighborhoods Initiative Act of 2010 », *Fact Sheet*, April 9.
- Le Garrec, S. (2006), *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*, Collection Recherches du Puca, n°160.
- Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n°140-141, janvier-février.
- Lemann, N. (1991), *The Promised Land : The Great Black Migration and How It Changed America*, Vintage Books.
- Levine, H., Harmon, L. (1991), *The Death of an American Jewish Community : A Tragedy of Good Intentions*, Free Press.
- Levine, J., Wilson W. J. (2013), « Poverty, Politics, and A "Circle of Promise" : Holistic Education Policy in Boston and The Challenge of Institutional Entrenchment », *Journal of Urban Affairs*, vol. 35, n°1.
- Levy, D. K., Woolley, M. (2007), « Relocation is not Enough : Employment Barriers among HOPE VI Families », *Policy Brief*, n°6, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.
- Levy, D. K. et al. (2010), *Effects from Living in Mixed-Income Communities for Low-Income Families: A Review of the Literature*, The Urban Institute.
- Lipman, P. (2009), « The Cultural Politics of Mixed-Income Schools and Housing : A Racialized Discourse of Displacement, Exclusion, and Control », *Anthropology & Education Quarterly*, vol. 40, n°3, September.
- Lowe, E. T. (2004), « Mayors Push for Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, n°3, Spring.
- Ludwig J. et al. (2011), *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program. Final Impacts evaluation*, Report for the Office of Policy Development & Research, HUD.
- Magri, S., Topalov, C. (1987), « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925: Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n°3, juillet-septembre.
- Malgorn, B. (2013), *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus.
- Mallach, A. (2008), *Managing Neighborhood Change. A Framework for Sustainable and Equitable Revitalization*, National Housing Institute.
- Mallach A. (2010), *Facing the Urban Challenge. The Federal Government and America's Older Distressed Cities*, Brookings Institution's Metropolitan Policy Program, What Works Collaborative, May.
- Mandell, M., Keast, R. L. (2007), « Evaluating Network Arrangements : Toward Revised Performance Measures », *Public Performance & Management Review*, vol. 30, n°4.
- Manjarrez, C. A. et al. (2007), « Poor Health : Adding Insult to Injury for HOPE VI Families », *Policy Brief*, n°5, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.
- Marpsat, M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis », *Population*, n° 2.
- Marquis, G. P., Ghosh, S. (2008), « Housing Opportunities for People Everywhere (HOPE VI) : Who Gets Back In ? », *The Social Science Journal*, vol. 45, n°3.
- Massey, D. S. et al. (1991), « Segregation, the Concentration of Poverty, and the Life Chances of Individuals », *Social Science Research*, vol. 20, n°4.

- Massey, D. S., Denton, N. A. (1993), *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*, University of Chicago Press (traduction française, American Apartheid, Descartes & Cie, 1995).
- Mattessich, P.W., Monsey, B.R. (1992), *Collaboration : What Makes it Work*, Amherst, H. Wilder Foundation.
- Mayer, N., Keyes, L. (2008), « City Government's Role in the Community Development System », in DeFilippis, J., Saegert, S. (dir.), *The Community Development Reader*, Routledge.
- McClure, K. (2008), « Deconcentrating Poverty with Housing Programs », *Journal of American Planning Association*, vol. 74, n°1, Winter.
- McClure, K. (2011), *Housing Choice Voucher Marketing Opportunity Index : Analysis of Data at the Tract and Block Group Level*, HUD.
- McDermott, K. et al. (2010), « Race-Neutrality, and Austerity : The Changing Politics of Urban Education », Working Paper, August.
- Medoff, P., Sklar, H. (1994), *Streets of Hope : The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, South End Press.
- 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*, vol. 47.
- Milligan, M. J. et al. (2004), « Framing the Urban : Struggles over Hope VI and New Urbanism In a Historic City », *City & Community*, vol. 3, n°4, December.
- Mooney, A. (1997), *Changing the Way We Do Things : Recommendations and Findings of the Futures Committee*, LISC-Chicago.
- Moore, K. S. (2009), « Gentrification in Black Face ? The Return of the Black Middle Class to Urban Neighborhoods », *Urban Geography*, vol. 30, n°2.
- Moynihan, D. P. (1965), *The Negro Family : the Case for National Action*, U.S. Department of Labor, Office of Policy Planning and Research.
- Murard, L., Zylberman, P. (1996), *L'hygiène dans la république, 1870-1918*, Fayard.
- Murray, C. (1984), *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books.
- Naparstek A. J. et al. (2000), HOPE VI : Community Building Makes a Difference, HUD.
- National Housing Law Project (1990), *Public Housing in Peril : A report on the Demolition and Sale of Public Housing Projects*.
- National Housing Law Project (1999), « HUD's Fair Housing Duties and the Loss of Public and Assisted Housing », *Housing Law Bulletin*, vol. 29, January.
- National Housing Law Project (2002), *False Hope. A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Program*.
- National Housing Law Project (2009), *Frank and Waters Renew Their Call for Moratorium on Public Housing Demolition and Disposition*, *Housing Law Bulletin*, vol. 39, July
- Newman, K., Ashton, P. (2004) « Neoliberal Urban Policy and New Paths of Neighborhood Change in the American Inner City », *Environment and Planning A*, n°36.
- Newman, O. (1972), *Defensible Space : Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan.
- Oakley, D. et al. (2010), Legislative Proposals to Preserve Public Housing. Testimony to the United States House of Representatives Committee on Financial Services, Subcommittee on Housing and Community Opportunities, April 28, 2010.
- Oblet, T. (2008), *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Collection « La ville en débat », Presses universitaires de France.
- O'Connor, A. (1999), « Swimming Against the Tide: A Brief History of Federal Policy in Poor Communities », in Ferguson, R., Dickens, W. (dir.), *Urban Problems and Community Development*, The Brookings Institution Press.
- O'Regan, K. M., Quigley, J. M. (2000), « Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers, *Journal of Housing Research*, vol. 11, n°2.

- Olivo, A. (2012), « Questions Raised about Leon Finney Jr.'s Woodlawn Organization », *Chicago Tribune*, January 6.
- Orfield, M. (1997), *Metropolitics : A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press.
- Pan Ké Shon, J.-L. (2009), « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n°3.
- Pattillo-McCoy, M. (1999), *Black Picket Fences : Privilege and Peril Among the Black Middle Class*, University of Chicago Press.
- Pattillo, M. (2007), *Black on the Block : The Politics of Race and Class in the City*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pattillo, M. (2009), « Investing in Poor Black Neighborhoods "As Is" », in Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.
- Pavone M. F. (2005), *The Federal Hope VI Policy And The Expansion Of Opportunities In Distressed Urban Communities*, Dissertation, City University of New York.
- Pendall, R. (2000), « Why Voucher and Certificate Users Live in Distressed Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 4.
- Peterman, W. (2000), *Neighborhood Planning and Community-Based Development : The Potential and Limits of Grassroots Action*, Sage.
- Pfeffer, J. (1992), *Managing with Power : Politics and Influence in Organisations*, Harvard Business School Press.
- Pindell, N. (2003), « Is There Hope for HOPE VI ? : Community Economic Development and Localism », *Connecticut Law Review*, vol. 35, n°2.
- Poethig, E. (2011), « Comprehensive Community Development at the Federal Level : A Q&A with the Department of Housing and Urban Development », *Journal of Comprehensive Community Development*, vol. 2, n°1, July.
- Polikoff, A. (2006), *Waiting for Gautreaux : A Story of Segregation, Housing, and the Black Ghetto*, Northwestern University Press.
- Polikoff, A. (2009), « HOPE VI and the Deconcentration of Poverty », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Popkin, S. J. et al. (2000), « The Gautreaux Legacy : What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants ? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4.
- Popkin, S. J. et al. (2002), *HOPE VI Panel Study. Baseline Report*, HUD, The Urban Institute.
- Popkin, S. J. et al. (2003), « Obstacles to Desegregating Public housing : Lessons Learned from Implementing Eight Consent Decrees », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n°2.
- Popkin, S. J. et al. (2004), *A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges*, The Urban Institute.
- Popkin, S. J. et al. (2004), « The HOPE VI Program : What about the Residents ? », *Housing Policy Debate*, vol. 15, n°2.
- Popkin, S. J. et al. (2005), « Public Housing Transformation and the Hard-to-House », *Housing Policy Debate*, vol. 16, n°1.
- Popkin, S. J. (2006), « The HOPE VI Program : What has Happened to the Residents ? », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live : Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe.
- Popkin, S. J. (2007), « Race and Public Housing Transformation in the United States », in Harris, B. (dir.), *Neighborhood Renewal and Housing Markets : Community Engagement in the US & UK*, Blackwell.
- Popkin, S. J., Cove, E. (2007), « Safety is the Most Important Thing. How HOPE VI Helped Families », *Policy Brief*, n°2, Metropolitan Housing and Communities Center, The Urban Institute.
- Popkin, S. J. et al. (2008), *The Chicago Family Case Management Demonstration: Developing a New Model for Serving "Hard to House" Public Housing Families*, The Urban Institute.

- Powell, J. (2003), « Opportunity-Based Housing », *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, vol. 12, Winter.
- PRRAC (Poverty & Race Research Action Council) (2012), *Potential Sources for Housing Mobility Counseling Programs*, PRRAC Policy Brief, August.
- PRRAC (Poverty & Race Research Action Council) (2013), *Affirmatively Furthering Fair Housing at HUD : A First Term Report Card. Part I : HUD Housing Programs*, January.
- Putnam, R. D. (1995), « Bowling Alone : America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, n°1.
- Reece, J. (2005), *Connecting Housing to Opportunity*, Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Ohio State University.
- Reed, A., Steinberg, S. (2006), « Liberal Bad Faith in the Wake of Hurricane Katrina », *The Black Commentator*, n°182, May 4.
- Reigner, H., Ségas, S. (2013), *Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville*, Congrès de l'AFSP à Paris.
- Reingold, D. A. (1999), « Social Networks and the Employment Problem of the Urban Poor », *Urban Studies*, vol. 36, n°11, October.
- Rizor, G. (2005), « Essential Elements of Successful Mobility Counseling Programs », in Tegeler P. et al. (dir.), *Keeping the Promise : Preserving and Enhancing Housing Mobility in the Section 8 Housing Choice Voucher Program*, Conference Report of the Third National Conference on Housing Mobility, PRAAC.
- Reynolds, A. J. et al. (2011), « School-Based Early Childhood Education and Age-28 Well-Being : Effects by Timing, Dosage, and Subgroups », *Science*, vol. 333, n°6040.
- Roisman, F. W. (2001), « Opening the Suburbs to Racial Integration », *Western New England Law Review*, vol. 21, n° 173.
- Rongerude, J. (2007), *From Public Housing to Regulated Public Environments : The Redevelopment of San Francisco's Public Housing*, ISSC Fellows Working Papers, Institute for the Study of Social Change, UC Berkeley.
- Rose, N. (1999), *Powers of Freedom : Reframing Political Thought*, Cambridge University Press
- Rosenbaum, J. E. et al. (1998), « Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n°4.
- Rosenbaum, J. E., Rubinowitz, L. (2000), *Crossing the Class and Color Lines : From Public Housing to White Suburbia*, University of Chicago Press.
- Rubin, L. B. (1969), « Maximum Feasible Participation : the Origins, Implications, and Present Status, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 385, n°1.
- Rusk D. (1999), *Inside Game, Outside Game : Winning Strategies for Saving Urban America*, Brookings Institution Press.
- Sala Pala, V. (2010), « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards Sociologiques*, n°39.
- Sampson, R. J. et al. (1997), « Neighborhoods and Violent Crime : A Multilevel Study of Collective Efficacy », *Science*, n°227.
- Sanders, H. T. (1980), « Urban Renewal and the Revitalized City : A Reconsideration of Recent History », in Rosenthal (dir.), *Urban Revitalization, Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 18.
- Sard, B., Fischer, W. (2008), *Preserving Safe, High Quality Public Housing Should be a Federal Priority of Federal Public Policy*, Center on Budget and Policy Priorities, September.
- Sard, B., Fischer, W. (2008), *House Bill Makes Significant Improvements in 'HOPE VI' Public Housing Revitalization Program*, Center on Budget and Policy Priorities, January.
- Schill, M. (1997), « Chicago's Mixed-Income New Communities Strategy », in van Vliet w. (dir.), *Affordable Housing and Urban Development in the US : Learning from Failure and Success*, Sage.
- Schwartz, S., Suyemoto, K. (2012), « Creating Change from the Inside : Youth Development within a Youth Community Organizing Program », *Journal of Community Psychology*, vol. 41, n°3.

- Schwemm, R. G. (2011-2012), « Overcoming Structural Barriers to Integrated Housing: a Back-to-the-Future Reflection on the Fair Housing Act's "Affirmatively Further" Mandate », *Kentucky Law Journal*, vol. 100.
- Serageldin, M. (1994), *Community Based Development Experiences Across Cities*, Harvard University.
- Smith, A. (2002), *Mixed-Income Housing Developments: Promise and Reality*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Neighborhood Reinvestment Corporation, October.
- Smith, J. L. (1999), « Cleaning Up Public Housing by Sweeping out the Poor », *Habitat International*, vol. 23, n°1, March.
- Smith, J. L. (2006), « Mixed-Income Communities : Designing out Poverty or Pushing out the Poor ? », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe.
- Smith, R. et al. (2010), *Monitoring Success in Choice Neighborhoods : A Proposed Approach to Performance Management*, The Urban Institute.
- Smith, W. (1970), *Housing : The Social and Economic Elements*, University of California Press.
- Solomon, R. (2005), *Public Housing Reform and Voucher Success ; Progress and Challenges*, A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, January.
- Squires, G. D. (2012), « Beyond the Mobility versus Place Debate », *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n°1.
- Steffel Johnson, J. E. (2006), *Mixed-Income Housing : A Conceptual Model and Critical Discourse Analysis*, Design and Planning Thesis, University of Colorado at Denver.
- Steinberg, S. (2010), « The Myth of Concentrated Poverty », in Hartman, C., Squires, G. D. (dir.), *The Integration Debate : Competing Futures for American Cities*, Routledge.
- Stoecker, R. (1997), « The Community Development Corporation Model of Urban Redevelopment : A Critique and an Alternative », *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, n°1.
- Stone, R., Butler, B. (dir.), *Core Issues in Comprehensive Community-Building Initiatives : Exploring Power and Race*, Chapin Hall Center for Children.
- Sugrue, T. J. (1996), *The Origins of the Urban Crisis : Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton University Press.
- Tach, L. M. (2009), « More than Bricks and Mortar : Neighborhood Frames, Social Processes, and the Mixed Income Redevelopment of a Public Housing Project, *City & Community*, vol. 8, n°3.
- Tager, J. (2001), *Boston Riots : Three Centuries of Social Violence*, Northeastern University Press.
- Tai, M. (2004), *Building Voices : a Comparative Analysis of Neighborhood Involvement in Affecting Large-Scale Development in Three Boston Neighborhoods*, Thesis, Department of Urban Studies and Planning, MIT.
- Talen, E. (1999), « Sense of Community and Neighborhood Forme : an Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism », *Urban Studies*, vol. 36, n° 8
- Talen E. et al. (2010), *Affordable Housing in Walkable, Mixed-Use, Mixed-Income Neighborhoods : An Action Plan for Federal Policy Makers*, Symposium : A New Era in Affordable Housing, Investing for Impact in Sustainable Communities, Congress for the New Urbanism.
- Teaford, J. C. (1990), *The Rough Road to Renaissance : Urban Revitalization in America, 1940-1985*, Johns Hopkins University Press.
- Tegeler, P. (2005), « Continuing Segregation in Government Housing Programs », in de Souza Briggs, X. (dir.), *The Geography of Opportunity. Race and Housing Choice in Metropolitan America*, Brookings Institution Press.
- Tegeler, P. et al. (2011), *Opportunity and Location in Federally Subsidized Housing Programs. A New Look at HUD's Site & Neighborhood Standards as Applied to the Low Income Housing Tax Credit*, PRAAC, Kirwan Institute, The Opportunity Agenda.
- Tegeler, P. (2013), « New Fair Housing Rule at HUD Signals Renewed Commitment to Civil Rights in President Obama's Second Term », *Huffingpost*, February, 17.
- The Bridgespan Group (2011), *Next Generation Community Revitalization : A Work in Progress*, December.

- Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5.
- Tissot, S. (2013), *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Raisons d'agir.
- Trasviña, J. (2011), « Interview », *Shelterforce*, Spring.
- Turbov, M., Piper, V. (2005) *HOPE VI and Mixed-Finance Redevelopments : A Catalyst for Neighborhood Renewal*, Discussion paper prepared for the Brookings Institution Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution.
- Turbov, M. (2006), « Public Housing Redevelopment as a Tool for Revitalizing Neighborhoods : How and Why Did it Happen and What Have We Learned ? », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, n°167.
- Turestky, B. (2003), *The Lack of Affordable Housing and its Impact on Minorities*, Lawyers' Committee for Civil Rights.
- Turner, M. A. et al. (2007), *Estimating the Public Costs and Benefits of HOPE VI Investments : Methodological Report*, The Urban Institute, June.
- Turner, M. A. et al. (dir.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, The Urban Institute Press.
- Turner, M. A. (2010), « New Life for US Housing and Urban Policy », *City & Community*, n°9.
- Ullah, A. J. (2011), *A Policy Story of Continuity and Change : Reflections on the Obama Administration's Metropolitan Agenda*, Thesis, MIT.
- US House of Representatives (2009), *Academic Perspectives on the Future of Public Housing*, Hearing before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity of the Committee on Financial Services, July 29, Serial n°111-69.
- US House of Representatives (2010), *The administration's Proposal to Revitalize Severely Distressed Public and Assisted Housing : The Choice Neighborhoods Initiative*, Hearing Before the Committee on Financial Services, March 17, Serial n°111-113.
- Utley, B. (1999), « Woodlawn Revisited : Building Bridges between Communities », *SSA Magazine*, vol. 11, n° 1, Fall.
- Utt, R. D. (2009), « The Conservative Critique of HOPE VI », in Cisneros, H., Engdahl L. (dir.), *From Despair to Hope: HOPE VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, The Brookings Institution Press.
- Vale, L. J. (1996), « Public Housing Redevelopment : Seven Kinds of Success », *Housing Policy Debate*, vol. 7, n°4.
- Vale, L. J. (2000), *From Puritans to the Projects : Public Housing and Public Neighbors*, Harvard University Press.
- Vale, L. J., Graves, E. (2010), *The Chicago Housing Authority's Plan for Transformation : What Does the Research Show So Far?*, Department of Urban Studies and Planning, MIT, MacArthur Foundation.
- Vale, L. J. (2013), *Purging the Poorest : Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities*, University Press of Chicago.
- Vallet, B. (2007), « Aux origines de la résidentialisation : le lien avec la prévention situationnelle », in Collectif, *La résidentialisation en questions*, Éditions Certu, Ville de Grenoble.
- Varady, D. et al. (2005), « Attracting Middle-Income Families in the HOPE VI Public Housing Revitalization Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n°2, June.
- Venkatesh, S. (2002), *The Robert Taylor Homes Relocation Study*, Center for Urban Research and Policy, Columbia University
- Walker, C. (2002), *Community Development Corporations and their Changing Support Systems*, The Urban Institute.
- Weir, M. (1999), « Power, Money and Politics in Community Development », in Ferguson, R., Dickens, W., *Urban Problems and Community Development*, The Brookings Institution.
- Weiss, M. (1985), « The Origins and Legacy of Urban Renewal », Mitchell, J. P. (dir.), *Federal Housing Policy and Programs, Past and Present*, Rutgers University Press, 1985.

- Wexler, H. J. (2001), « HOPE VI : Market Means/Public Ends – the Goals, Strategies, and Midterm Lessons of HUD's Urban Revitalization Demonstration Program, *Journal of Affordable Housing*, vol. 10, n°3.
- White House (2011), *Building Neighborhoods of Opportunity. White House Neighborhood Revitalization Initiative Report*, July.
- White House (2011), *Creating Pathways to Opportunity*, October.
- Wilen, W. P. (2006), « The Horner Model : Successfully Redeveloping Public Housing », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, vol. 1, n°1.
- Williams, R. Y. (2006), « Race, Dismantling the "Ghetto", and National Housing Mobility: Considering the Polikoff Proposal », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, vol. 1, n°1.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press (trad. française, *Les oubliés de l'Amérique*, Desclée de Brouwer, 1994).
- Wilson, W. J. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Alfred A. Knopf.
- Winkelman, L. (1997), *Massachusetts Community Development Corporations and Community Organizing*, Massachusetts Association of CDCs.
- Wood, E. (1982), *The Beautiful Beginnings, the Failure to Learn : Fifty Years of Public Housing in America*, National Center for Housing Management.
- Wright, P. A. et al. (2006), « The Case of Cabrini-Green », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where Are Poor People to Live ? Transforming Public Housing Communities*, M. E. Sharpe.
- Wyly, E., Hammel, D. (1999), « Islands of Decay in Seas of Renewal : Housing Policy and the Resurgence of Gentrification », *Housing Policy Debate*, n°10.
- Zhang, Y., Weisman, G. (2006), « Public Housing's Cinderella : Policy dynamics of HOPE VI in the mid-1990s », in Bennett, L. et al. (dir.), *Where are Poor People to Live ? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe.
- Zielenbach, S., Voith, R. (2010), « HOPE VI and Neighborhood Economic Development : The Importance of Local Market Dynamics », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 12, n°1.
- Zipp, S. (2013), « The Roots and Routes of Urban Renewal », *Journal of Urban History*, vol. 39, n°3, May.