



HAL
open science

La rénovation urbaine sous Obama : continuités et changements

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La rénovation urbaine sous Obama : continuités et changements. revue Urbanités, 2016. halshs-01403709

HAL Id: halshs-01403709

<https://shs.hal.science/halshs-01403709>

Submitted on 27 Nov 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.

Urbanités

Les villes américaines de l'ère Obama : quels héritages ?

Novembre 2016

La rénovation urbaine sous Obama : continuités et changements

Entretien avec Thomas Kirszbaum, par Charlotte Ruggeri



Couverture : L'immeuble rénové The Blackstone à Boston ([POAH](#), 2013)

Thomas Kirszbaum est sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (École normale supérieure de Cachan-CNRS). Ses recherches portent sur les politiques urbaines d'intégration des minorités qu'il étudie notamment sous un angle comparatif entre les États-Unis et la France. Il a notamment publié : *Les politiques de rénovation urbaine comme politiques de peuplement en France et aux États-Unis : entre classe et "race"* (revue *Métropoles*, 2013), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines* (Puf, 2009), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative* (La documentation française, 2008). Voir aussi sa recherche sur le programme de rénovation urbaine de l'administration Obama, *Rénovation urbaine et équité sociale* (2013, <http://www.strategie.gouv.fr/publications/renovation-urbaine-equite-sociale>).

POUVEZ-VOUS NOUS EXPLIQUER EN QUOI CONSISTENT LES POLITIQUES DE RÉNOVATION URBAINE AUX ÉTATS-UNIS ET QUAND ELLES SONT APPARUES ?

La rénovation urbaine est l'acte de démolir un espace urbain, généralement habité par des classes populaires, pour y reconstruire une nouvelle infrastructure physique. Mais ce geste ne se résume pas à une opération de recomposition de l'espace. Il s'accompagne toujours de l'affichage d'intentions sociales, fondées sur la croyance en un déterminisme du milieu physique sur le destin et les comportements individuels ou collectifs. Cette croyance reste très prégnante chez les acteurs

contemporains de la rénovation urbaine, aux États-Unis comme ailleurs. Elle était déjà au cœur des campagnes pour l'éradication des taudis menées par des philanthropes américains à la fin du 19^{ème} siècle. Durant la *Progressive Era*, au début du siècle suivant, ces « réformateurs » imprégnés d'hygiénisme social vont faire alliance avec des aménageurs urbains soucieux de rationaliser les villes. Mais les considérations sociales s'effacent derrière les intérêts du *business* puisqu'il s'agissait souvent d'aménager des quartiers d'affaires, de faciliter des projets de réseaux routiers ou des projets immobiliers privés destinés aux classes moyennes ou supérieures.

Après la Seconde Guerre mondiale, la rénovation urbaine devient une politique fédérale connue sous le nom d'*urban renewal*. Son objectif essentiel était de renforcer l'attractivité des villes-centres. Dès les années 1950, alors que les classes moyennes blanches s'évaporent vers les banlieues résidentielles, les élus locaux et milieux d'affaires s'inquiétaient de l'incapacité des villes-centres à capter les bénéfices de la croissance métropolitaine. La rénovation urbaine était pour eux une politique de reconquête territoriale qui devait juguler l'afflux de minorités ethniques et raciales dans les centres urbains. La lutte contre l'habitat insalubre servira de prétexte au rasage de centaines de quartiers et au déplacement forcé de centaines de milliers de familles. Parce que ces familles étaient souvent noires, l'*urban renewal* a été qualifié de politique de *negro removal*, selon l'expression fameuse de James Baldwin¹ popularisée par Malcom X.

La politique d'*urban renewal* a été l'une des causes de l'embrasement des ghettos noirs dans les années 1960. En réaction, elle va susciter deux contre-modèles de politique urbaine. Le premier est celui de la planification urbaine « démocratique » qui trouve une traduction dans les démarches de développement communautaire (*community development*), fondées sur un principe de participation des habitants et une approche globale qui entend améliorer le bien-être des populations locales, au-delà de la seule dimension physico-immobilière du traitement des quartiers. Le second contre-modèle, ce sont les politiques de déségrégation résidentielle qui, dans la foulée du *Fair Housing Act* de 1968, vont prendre corps dans divers programmes de dissémination du logement social et d'encouragement à la mobilité résidentielle des minorités afin qu'ils accèdent à ce qu'on appelle désormais des « quartiers d'opportunités » (*neighborhoods of opportunity*).

QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DES POLITIQUES CONTEMPORAINES DE RÉNOVATION URBAINE ?

Elles ciblent des grands ensembles de logement social et s'attachent d'une certaine façon à corriger les effets ségrégatifs à long terme de la politique d'*urban renewal*. Car, dans les années 1950 et 1960, le corollaire de la destruction des quartiers anciens avait été la construction de grands ensembles de *public housing*, dont l'une des finalités était de reloger les familles impactées par la rénovation urbaine. Le couplage entre rénovation urbaine et *public housing* a eu des effets hautement ségrégatifs puisque les fameux « *projects* » ont été construits au cœur des ghettos noirs, coupés des autres quartiers par les réseaux de transport, comme pour mieux fixer et isoler cette population.

Un demi-siècle plus tard, la mémoire de la politique d'*urban renewal* reste vive. Elle symbolise l'assujettissement des choix de politique urbaine aux intérêts économiques, la poursuite de finalités racistes inavouées et le manque d'attention aux besoins des plus pauvres. Pourtant, la rénovation urbaine va faire un retour en force dans les années 1990 avec le programme HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*). Beaucoup d'observateurs ont vu une filiation entre ce programme et la politique d'*urban renewal* parce qu'HOPE VI a eu un impact disproportionné, souvent négatif, sur les locataires noirs du *public housing*. Seule une petite fraction a été relogée sur place et a pu bénéficier de l'amélioration de leur quartier.

¹ James Baldwin est un écrivain (1924-1987), figure du mouvement pour les droits civiques.



1. Le quartier Henry Horner de Chicago, avant (gauche) et après (droite) le programme HOPE VI ([Calthorpe Associates](#), 1994)

De fait, HOPE VI a profité aux investisseurs privés et aux quartiers limitrophes qui ont tiré parti de « l'externalité positive » que constitue la disparition d'ensembles de logements sociaux qui étaient devenus, pour une partie d'entre eux, des abcès de fixation de la criminalité et pesaient négativement sur le développement des territoires environnants. Cependant, à la différence de l'*urban renewal*, on ne doit perdre de vue que l'élite politico-économique locale noire est aussi acteur et bénéficiaire de la rénovation urbaine d'aujourd'hui. Cette politique a contribué à renforcer les divisions de classe internes à la communauté afro-américaine.

POURQUOI CE RETOUR EN GRÂCE DE LA RÉNOVATION URBAINE DANS LES ANNÉES 1990 ?

Cela s'explique d'abord par la situation souvent désastreuse du *public housing* dans les grandes villes. Ces logements sont notoirement sous-financés par l'État fédéral depuis des décennies. Ils sont gérés par des agences locales du logement social (*public housing authorities*) d'autant plus dépendantes envers les crédits fédéraux que les locataires disposent de ressources très faibles. Dès les années 1950, sous la pression du secteur immobilier privé qui redoutait la concurrence du secteur public, les critères d'entrée dans le *public housing* ont été durcis, pour donner la priorité aux ménages très pauvres et évincer ceux qui étaient pourvus d'un emploi. Une loi de 1969 avait en outre interdit d'affecter plus de 25 % du revenu des locataires au paiement des loyers.

Faute de volonté du Congrès de remédier à leurs problèmes financiers chroniques, les agences locales du logement social se sont révélées incapables de faire face aux besoins d'entretien et de travaux lourds qui auraient permis de maintenir à niveau ce parc de logements vieillissant. L'essentiel du *public housing* a en effet été construit entre 1940 et 1965, avant que le gouvernement fédéral ne confie aux secteurs marchand et *non-profit* le soin de produire des logements aidés par divers mécanismes fiscaux.

Le *public housing* n'est qu'une catégorie de logements aidés parmi d'autres aux États-Unis. Il comptait environ 2,3 million de logements² au moment où HOPE VI a été lancé, soit à peu près 2 % du parc de logements. Mais il pèse lourd dans l'imaginaire américain. Si la grande majorité du *public housing* consiste en de petits ensembles discrets souvent destinés aux personnes âgées, les *projects* hyper ségrégués et minés par les gangs des grandes villes comme Chicago, Baltimore ou La Nouvelle Orléans, ont défrayé la chronique et participé à la construction d'une image apocalyptique du *public housing* dans son ensemble. À partir des années 1980, sur fond de révolution néo-conservatrice, ces logements sont devenus un emblème de « l'échec du *welfare* » et de l'immoralité des « *welfare mothers* », ces mères de famille noires, locataires du logement social, supposées préférer toucher les aides sociales que de travailler.

² Seul le *public housing* financé par le ministère du Logement et du développement urbain (environ 1,3 million de logements au début des années 1990) était concerné par le programme HOPE VI. Il existe aussi du *public housing* financé par le ministère de la Défense (environ 400 000 logements) et par des gouvernements locaux (environ 700 000 logements).

De leur côté, les agences locales du logement social, notoirement corrompues dans certaines villes, n'ont pas peu contribué à l'exécrable réputation du *public housing*. Certaines agences avaient pris l'habitude de laisser volontairement périr certains ensembles de logements avant de se tourner vers le ministère du Logement pour demander l'autorisation de les démolir. Mais le nombre de démolitions était resté limité jusqu'à la fin des années 1980, notamment à cause de l'obligation de reconstruire un nombre identique de logements sociaux. Cette règle du « un pour un » (*one-for-one replacement*) a été éliminée au milieu des années 1990, les logements détruits pouvant désormais être remplacés par des *vouchers*, des bons qui permettent 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*.

HOPE VI inaugure ainsi une ère de démolitions à grande échelle : 120 000 logements sociaux auront été démolis dans le cadre de ce programme, mais davantage encore l'ont été dans le cadre d'une procédure appelée *Demolition/Disposition*. En une quinzaine d'années, plus de 250 000 logements sociaux ont ainsi été démolis, en rupture avec l'approche initiale du programme HOPE VI qui privilégiait les réhabilitations, et bien au-delà des quarante plus grandes villes où ce programme devait initialement s'appliquer. Lancé à titre expérimental en 1992, le programme ne faisait au départ aucune mention d'un objectif de mixité. Le tournant a été pris en 1995, quand le ministère du Logement et du Développement urbain (*US Department of Housing and Urban Development*, HUD) a imposé aux agences locales du logement répondant à l'appel à projets HOPE VI, de « déconcentrer la pauvreté » en mixant logements sociaux et non-sociaux dans des projets immobiliers financés par des partenariats publics-privés.

Ce tournant néolibéral de la politique du logement social résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. C'est d'abord la conséquence du raz-de-marée républicain aux élections du Congrès de 1994. Animés par un agenda féroce anti-*welfare*, une cinquantaine de Représentants à la Chambre ont signé en 1995 un projet de loi visant à supprimer le HUD. Le ministre de l'époque, Henry Cisneros, a alors eu l'idée de faire du programme HOPE VI le symbole de la capacité du HUD à « se réinventer ». Il va prendre appui sur des expériences locales conduites par des promoteurs privés alliés à des agences locales du logement animées par un esprit entrepreneurial, à contre-courant de la culture dominante du secteur. L'expérience d'Atlanta était le prototype de ce modèle « *mixed-finance, mixed-income* » de transformation du *public housing*, que le HUD va généraliser à partir de 1995.

La proximité de Cisneros avec des urbanistes et architectes se revendiquant du *New Urbanism* a été un autre moteur de la réforme. Des responsables du *Congress for New Urbanism* sont alors sollicités pour définir les critères de sélection des projets HOPE VI. Leurs thèmes fétiches étaient la diversification et la dédensification des quartiers, où l'on puisse se déplacer à pied (*walkable communities*). Leur collaboration avec le HUD va également déboucher sur la promotion des « espaces défendables », un concept avancé au début des années 1970 par l'urbaniste Oscar Newman.

Enfin, le contexte académique était porteur pour assurer le succès du thème de la déconcentration de la pauvreté. Les ouvrages de William Julius Wilson insistaient sur les conséquences du départ des familles « structurantes », supposées servir de modèles d'identification positifs (*role models*) pour les plus pauvres. La perte de cette mixité aurait engendré de multiples « pathologies sociales » dans les ghettos noirs. Au début des années 1990, beaucoup de décideurs fédéraux et de professionnels du logement étaient sensibles à ces idées.

APRÈS L'ARRIVÉE DE BARACK OBAMA AU POUVOIR EN 2008, LE PROGRAMME HOPE VI A ÉTÉ REMPLACÉ PAR LA CHOICE NEIGHBORHOODS INITIATIVE. CE CHANGEMENT SE TRADUIT-IL PAR UNE ÉVOLUTION DANS LA MANIÈRE DE CONCEVOIR LA RÉNOVATION URBAINE ?

À la différence de HOPE VI, *Choice Neighborhoods* s'applique à d'autres catégories de logements aidés que le seul *public housing*. Surtout, *Choice Neighborhoods* restaure la règle du « un pour un », avec des exigences accrues sur la reconstitution d'une offre de logement social qui soit effectivement accessible aux bas revenus. La transformation des logements démolis en *vouchers* ne devient possible

que lorsque le marché local de l'habitat est très détendu et que l'offre abordable est déjà très abondante. L'autre inflexion majeure concerne les relogements. Le HUD s'est engagé à mettre fin aux pratiques dites de *screening* des bailleurs sociaux qui passaient au peigne fin leurs locataires pour exclure du relogement tous ceux qui n'avaient pas d'emploi ou dont un membre de la famille s'était livré à des activités criminelles, notamment le trafic de drogue. Ces mesures interdisaient *de facto* à la grande majorité des locataires de revenir vivre dans les quartiers rénovés.

Choice Neighborhoods protège donc les ménages relogés. En affirmant le principe du « droit au retour » (*right to return*) dans le quartier d'origine, le programme a satisfait une vieille revendication héritée de l'expérience traumatisante de la politique d'*urban renewal*. Même les personnes indiquant vouloir quitter leur quartier ont le droit de revenir ultérieurement si elles changent d'avis. Mais ce droit au retour n'est pas nécessairement celui de revenir dans les limites du quartier 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.



2. Le programme Choice Neighborhood à Chicago (Prairie Avenue) ([POAH](#), 2011)

Choice Neighborhoods dessine ainsi les contours d'une rénovation urbaine socialement équitable, ou d'une rénovation douce comme on a pu dire de certaines expériences européennes. Mais il conserve de HOPE VI les objectifs cardinaux de déconcentration de la pauvreté et de mixité, également présentés comme des conditions de l'égalité des chances. Le mantra de l'administration Obama était que « l'adresse d'un enfant ne devrait jamais déterminer ses chances » (*a zip code should not determine a child's future*). On note néanmoins, au sein du HUD sous Obama, une inflexion du discours fédéral sur la « pauvreté concentrée », qui évite désormais toute stigmatisation des comportements individuels et tend d'abord à expliquer les problèmes sociaux dans ces quartiers par le dysfonctionnement des institutions locales.

LA RÉNOVATION URBAINE SOUS OBAMA A DONC ÉTÉ INFLÉCHIE, MAIS JUSQU'OUÙ VA LA RUPTURE AVEC LES PROGRAMMES ANTÉRIEURS ?

Dans leur entreprise de légitimation d'un nouveau programme, les responsables fédéraux ont tracé un chemin étroit, cherchant à corriger les effets anti-sociaux les plus flagrants de HOPE VI tout en revendiquant une filiation entre ce programme et *Choice Neighborhoods* qui prend sa suite. *Choice Neighborhoods* s'efforce ainsi de concilier deux logiques assez largement déconnectées, voire antagoniques dans HOPE VI : la promotion de quartiers socialement mixtes et la satisfaction des besoins de logement des ménages pauvres. C'est sur ce second plan que l'inflexion de la rénovation urbaine a été la plus sensible. L'administration Obama a entendu les critiques de plus en plus virulentes formulées à l'encontre de HOPE VI par des chercheurs, associations et avocats du logement

des pauvres, mais aussi par des parlementaires comme Maxine Waters, représentante afro-américaine de Los Angeles, ou Barney Frank, alors élu influent du Massachusetts et vieux routier du Congrès.

Le tour de force rhétorique de la nouvelle administration a consisté à expliquer la nécessité d'un nouveau programme tout en vantant les succès du précédent. On peut l'interpréter comme le résultat d'une nécessité : s'assurer du soutien de groupes d'intérêt (élus du Congrès, agences locales du logement, promoteurs privés, associations de défense des habitants du logement social) qui ne faisaient pas du tout le même bilan du programme HOPE VI, certains le considérant comme un succès indiscutable tandis que d'autres y ont vu une simple machine à chasser les pauvres. On peut souligner aussi la continuité des personnes (notamment Bruce Katz, devenu vice-président de la Brookings Institution) qui ont contribué à la conception des deux programmes au sein des administrations Clinton et Obama, et qui pouvaient difficilement se déjuger.

C'est la valorisation des « bonnes pratiques » locales, à Atlanta, Saint-Louis ou Louisville, qui a justifié de « capitaliser sur les succès de HOPE VI », pour reprendre la formule officielle. Pourtant, même à propos de ces bonnes pratiques, des chercheurs ont montré que très peu d'habitants originels étaient revenus vivre sur place³. C'est toute l'ambiguïté de cette politique : est-ce que le critère du succès, c'est la valorisation du territoire, avec une délinquance, un chômage et une pauvreté en baisse, ou est-ce la trajectoire des habitants originels ? Mes enquêtes à Boston et Chicago (deux des cinq premiers sites choisis pour mettre en œuvre *Choice Neighborhoods*) montrent que les acteurs locaux s'attachent surtout à changer positivement la vie des habitants en place, et à leur donner envie de rester dans le quartier. Alors que le HUD continue de parier fortement sur la mixité, c'est un objectif renvoyé à un horizon lointain par les acteurs locaux, au moins dans les deux sites étudiés. À moyen terme (les cinq ans de mise en œuvre des projets), ce qui pourra apparaître comme un échec du point de vue de la mixité par le pouvoir fédéral, pourra être qualifié comme un succès par les acteurs locaux s'ils sont parvenus à améliorer les conditions de vie des habitants en place.

Au final, *Choice Neighborhoods* se présente comme un nouveau cadrage fédéral de la rénovation urbaine qui repose sur un compromis : d'un côté, il continue d'emprunter au répertoire néo-libéral et, de l'autre, il renforce les protections des locataires du logement social. 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 pour rentabiliser ces investissements, ou encore l'apologie de la mobilité. Mais *Choice Neighborhoods* propose aussi 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, mais aussi un processus de décision locale qui apporte des garanties d'équité dans la prise en compte des différents intérêts en présence.

QUELS TYPES DE TERRITOIRES URBAINS ONT BÉNÉFICIÉ DU PROGRAMME CHOICE NEIGHBORHOODS ?

L'administration Obama n'a jamais obtenu du Congrès les moyens qu'elle demandait pour conduire ce type de programme urbain. *Choice Neighborhoods* n'a qu'un caractère expérimental avec seulement dix-huit projets financés durant les huit ans de la présidence Obama, pour un peu plus de 500 millions de dollars au total. C'est beaucoup moins que HOPE VI qui a bénéficié plus de 6 milliards de dotations fédérales en une quinzaine d'années.

Chaque projet *Choice Neighborhoods* est doté d'environ 30 millions de dollars fédéraux. Il y a néanmoins, comme dans HOPE VI, un « effet levier » de la dotation fédérale qui permet d'agréger entre sept et dix fois plus de financements venant d'autres sources. Avec *Choice Neighborhoods*, près de 75 sites ont également bénéficié d'un *planning grant*, d'un montant de 0,3 à 1,5 million de dollars par site, pour aider les acteurs locaux à concevoir une stratégie de revitalisation. Cet appui

³ 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 ; 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.

méthodologique est caractéristique de l'expérience Obama en matière urbaine qui, à défaut de renouer avec les grands programmes de dépense des années 1960, cherche à renforcer les capacités des acteurs et récompense sélectivement des initiatives locales à fort potentiel de « succès ».

Avec *Choice Neighborhoods*, le HUD a clairement misé sur des quartiers avec un potentiel important de redéveloppement. Il a également misé sur des porteurs de projet bien armés pour remporter des « succès », en privilégiant des organisations bénéficiant d'un savoir-faire éprouvé en matière de redéveloppement global des quartiers. Signe de continuité, certains porteurs de projet retenus pour *Choice Neighborhoods* avaient acquis cette réputation dans le cadre de projets HOPE VI, comme le promoteur privé McCormack-Baron-Salazar ou l'agence du logement de Seattle⁴. L'attente du gouvernement fédéral vis-à-vis des porteurs de projet est forte notamment quant à leur capacité à articuler les différents volets de la revitalisation des quartiers. HOPE VI ne permettait de dépenser que 15 % des fonds fédéraux en dehors du logement, pour l'amélioration du quartier et les services aux habitants, des fonds qui étaient à peine dépensés. Avec *Choice Neighborhoods*, ce montant peut atteindre 30 % dont une moitié pour les quartiers et l'autre moitié pour les habitants.

En cherchant à traiter globalement les quartiers, *Choice Neighborhoods* a une parenté évidente avec l'approche urbaine intégrée qui inspire une famille de programmes appelés *Comprehensive Community Initiatives* (CCIs). Souvent impulsés par des fondations (Ford Foundation, Annie E. Casey, MacArthur...), ces programmes ont émergé à la fin des années 1980 en réaction contre la dérive des *Community Development Corporations*⁵ qui se sont spécialisées dans la production et la gestion de logements abordables dans les quartiers pauvres, en négligeant les aspects sociaux, économiques et participatifs du développement⁶. Depuis les années 2000, il y a un fort engouement pour les programmes de revitalisation globale qui mettent désormais l'accent sur les partenariats entre entités privées et publiques, sur la réussite des enfants en lien avec l'école ou encore sur la mesure d'impacts⁷. Les réseaux personnels d'Obama construits à Chicago ont beaucoup joué dans la promotion fédérale de ces démarches, dont *Choice Neighborhoods* est une illustration.

QUEL BILAN PLUS GLOBAL PEUT-ON FAIRE DE LA POLITIQUE URBAINE DE L'ADMINISTRATION OBAMA ?

Avec le passé de *community organizer* de Barack Obama à Chicago, et la mobilisation électorale en sa faveur dans les quartiers pauvres, ces quartiers ne pouvaient pas être totalement oubliés comme sous la présidence Bush. Mais lorsqu'Obama remporte l'élection présidentielle en novembre 2008, la crise des *subprimes* vient d'éclater. Il n'est pas question pour son administration de lancer des programmes urbains de grande envergure comme dans les années 1960. C'est devenu encore plus impensable à partir de 2010 quand les Républicains ont repris le contrôle de la Chambre des Représentants.

On note à ce propos une rhétorique insistante de l'administration Obama sur l'*evidence-based policy* (fonder les décisions publiques sur les faits). Le soutien accru du HUD à la recherche et l'évaluation, en rupture avec l'administration précédente, peut se comprendre par les contraintes budgétaires qui obligent le gouvernement fédéral à centrer ses ressources sur « ce qui marche » et à démontrer ainsi la pertinence de ses interventions. Mais il est douteux que cette stratégie de légitimation de la politique urbaine suffise à convaincre les Républicains au Congrès qui ne veulent pas entendre parler de nouvelles dépenses en faveur des quartiers pauvres et cherchent plutôt à les réduire.

L'intérêt d'Obama et de son administration pour les questions urbaines n'a donc pas été suffisant pour inverser une tendance de fond à la résidualisation de la politique urbaine fédérale. L'équipe d'Obama a

⁴ 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).

⁵ Il s'agit des structures les plus actives dans les quartiers pauvres, dans le champ du *community development*.

⁶ Parmi les expériences de CCIs remarquées au plan national, on peut citer Dudley Street Neighborhood Initiative à Boston, Bethel New Life à Chicago ou le Comprehensive Community Revitalization Program dans le South Bronx...

⁷ On peut citer les expériences de *Harlem Children's Zone* à New York, le *New Communities Program* à Chicago ou *Building Sustainable Communities Initiative* mis en œuvre dans une vingtaine de villes par la LISC.

néanmoins adressé des signaux positifs aux acteurs des politiques urbaines. Des signaux qui indiquaient un tournant qualitatif beaucoup plus que financier. La nouvelle approche se résume comme suit : pour affronter des problèmes interconnectés, il faut des solutions interconnectées et par conséquent mettre fin au fonctionnement en silos des politiques publiques. Cette stratégie est au cœur de la *Neighborhood Revitalization Initiative* pilotée par la Maison blanche, dont *Choice Neighborhoods* dans le domaine du logement et *Promise Neighborhoods* dans le domaine de l'éducation sont les pièces maîtresses. Cependant, la nouveauté est relative. Déjà, dans les années 1960, un programme comme *Model Cities* faisait grand cas de l'approche « holistique » ou « intégrée », sans avoir donné beaucoup de résultats.

L'ambition de l'administration Obama n'était pas seulement de dépasser les approches sectorielles, mais de réconcilier les courants traditionnels de la politique urbaine : faire des politiques ciblées sur des territoires et en même temps des politiques de promotion des individus (le fameux débat *place/people*), agir à l'échelon des quartiers et agir globalement à l'échelle métropolitaine, renforcer l'attractivité économique des villes tout en œuvrant pour l'inclusion des populations marginalisées, lutter contre la ségrégation raciale en favorisant la mobilité des ménages et en diffusant le logement abordable dans des territoires où il y en a peu tout en défendant un agenda de développement soutenable avec l'idée d'une ville où l'on limite les déplacements... Réconcilier les contraires est séduisant d'un point de vue conceptuel, mais le manque criant de moyens fait que le bilan d'Obama se résume à la collection d'une multitude de petits programmes et aux échanges de « bonnes pratiques », qui ne peuvent pas tenir lieu de grande politique.

On doit néanmoins mettre au crédit d'Obama, non seulement l'inflexion de la rénovation urbaine, mais la vigilance de son administration pour faire appliquer les lois de non-discrimination (ce qui ne coûte rien) dans des procès impliquant les autorités locales qui ne veulent pas construire de logements sociaux, ou encore l'attention au développement durable et à la lutte contre le changement climatique. Il faut souligner que ce sont en réalité les politiques non spatiales qui ont le plus d'impacts spatiaux, ce qui se vérifie aussi en France. Aussi imparfaite soit-elle, la réforme de l'assurance maladie a un impact infiniment plus fort sur le bien-être des populations pauvres concentrées dans certains quartiers que toutes les initiatives urbaines de l'administration Obama. Aux États-Unis peut-être encore plus qu'en France, il y a une très forte surestimation de ce que l'on peut faire au travers de la politique urbaine par rapport aux enjeux liés à la pauvreté.

QUELLES SONT LES DIFFÉRENCES DE PRINCIPES ET D' ACTIONS ENTRE LES POLITIQUES DE RÉNOVATION URBAINE ÉTATS-UNIENNES ET FRANÇAISES ?

Il faut commencer par rappeler que la politique fédérale pèse peu aux États-Unis dans l'ensemble des initiatives qui sont prises en faveur des quartiers pauvres, qui reposent beaucoup sur les fondations, le secteur privé, les associations dites communautaires (au sens du quartier) ou l'action des gouvernements locaux. Faire le bilan de l'administration Obama, ce n'est pas faire le bilan de la politique urbaine menée depuis huit ans aux États-Unis, un pays fondamentalement polycentrique du point de vue de la gouvernance urbaine. La politique de la ville française est bien davantage façonnée par l'État qui définit son cadre d'action, ses priorités, et attribue une part importante du financement des collectivités locales.

S'agissant de la rénovation urbaine, il y a un parallélisme frappant entre les deux pays. Les programmes français et états-unien ont été les plus ambitieux, dans l'ensemble des pays occidentaux, en termes de financements, et en nombre de logements et d'habitants impactés. Formellement, les démarches de rénovation urbaine des deux pays se ressemblent beaucoup, car elles mettent toutes deux l'accent sur la démolition des logements sociaux et l'objectif de mixité. Mais des différences doivent être soulignées. La première, c'est que la rénovation urbaine en France n'a pas eu le même impact anti-social qu'aux États-Unis. En France, d'une part, un certain nombre de maires ont pris des engagements vis-à-vis des habitants et ils n'ont pas voulu s'aliéner cet électeurat. D'autre part, il n'y a pas la faculté de transformer les logements sociaux en *vouchers* comme aux États-Unis, et l'on a toujours maintenu le principe du « un pour un ». Tout le monde a donc été relogé, dans le quartier ou la commune d'origine dans la grande majorité des cas.

Par ailleurs, la thèse de la rénovation urbaine comme figure de proue de la néolibéralisation des politiques urbaines est beaucoup moins convaincante en France qu'aux États-Unis. Dans ce dernier pays, le logement social est souvent localisé dans des territoires stratégiques du point de vue du développement économique. C'est beaucoup moins vrai en France où les grands ensembles sont plus périphériques, même si la rénovation urbaine s'est aussi appliquée à beaucoup de petites villes américaines où l'enjeu de la valorisation économique de l'espace était moins prégnant. Enfin, la logique du partenariat public-privé est beaucoup plus affirmée aux États-Unis qu'en France, où ce sont les acteurs publics qui restent prépondérants dans le système de décision locale. Le secteur privé tire des profits importants de la rénovation urbaine menée en France, mais essentiellement sous la forme de marchés pour réaliser des travaux.

La dernière différence essentielle concerne l'objectif de mixité. En France, l'intention initiale était de remplacer les minorités visibles par une population plus blanche. La rénovation urbaine est en échec de ce point de vue car elle aura surtout permis à des ménages issus de l'immigration de réaliser des parcours résidentiels dans leur propre quartier, d'acheter des logements et de s'y ancrer davantage. Ce n'est pas très différent aux États-Unis, où dans bien des quartiers les nouveaux habitants sont un peu moins pauvres, mais appartiennent souvent à des minorités. Dans les deux pays, ce sont les minorités pauvres qui sont pareillement pénalisées par un accès plus difficile au logement social, avec la reconstruction de logements plus petits et plus chers, voire moins nombreux dans le cas américain.

Au-delà de ces effets convergents, on observe un fort décalage des discours de justification de la rénovation urbaine entre les deux pays. En France, le premier programme de rénovation urbaine a mobilisé des arguments de nature essentiellement politique : préserver le « modèle républicain » contre le « communautarisme » et, ce faisant, lutter contre la montée du Front national. De façon annexe et marginale, la rénovation urbaine a été présentée comme un instrument au service de la sortie individuelle de la pauvreté. Or, c'est cet objectif qui est mis en avant très fortement aux États-Unis, où la déconcentration de la pauvreté est censée donner de meilleures opportunités de promotion aux populations de ces quartiers. Les discours de justification de la rénovation urbaine renvoient donc à des préoccupations socio-économiques, alors que ce sont plutôt des préoccupations politiques et identitaires qui jouent en France.

ENTRETIEN RÉALISÉ EN OCTOBRE 2016 PAR CHARLOTTE RUGGERI