



HAL
open science

Classe et “ race ” dans la rénovation urbaine. Les conceptions étasunienne et française de la mixité résidentielle

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Classe et “ race ” dans la rénovation urbaine. Les conceptions étasunienne et française de la mixité résidentielle. *Rénovations urbaines en Europe*, Presses universitaires de Rennes, 2014. halshs-01100705

HAL Id: halshs-01100705

<https://shs.hal.science/halshs-01100705>

Submitted on 6 Jan 2015

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.

Classe et « race » dans la rénovation urbaine

Les conceptions étasunienne et française de la mixité résidentielle

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP, ENS-Cachan, CNRS UMR 7220)

Chapitre in Deboulet, A., Lelévrier, C. (dir.), *Rénovations urbaines en Europe*, Presses universitaires de Rennes, 2014

La rénovation urbaine contemporaine participe d'une mutation d'ensemble du logement social dans les États-providence, en Europe¹ comme en Amérique du Nord². Elle assure l'adaptation du logement social hérité de l'époque industrielle aux exigences de flexibilité et de compétitivité du nouveau régime économique : l'offre résidentielle doit être différenciée pour satisfaire les demandes de groupes sociaux diversifiés ; l'image des quartiers doit être rehaussée pour assurer leur réinscription dans le jeu des marchés résidentiels et l'attraction d'investisseurs privés³. La rénovation urbaine est également appelée à corriger les effets ségrégatifs des politiques antérieures du logement social ayant abouti à la concentration des minorités ethno-raciales dans certains segments de ce parc. Conçue comme un instrument de réaffectation spatiale des minorités, cette politique est ici marquée du sceau de l'ambivalence : elle peut s'apparenter à une simple opération de dispersion résidentielle visant à réduire la présence des minorités là où elles sont concentrées ; mais elle peut aussi servir à augmenter les opportunités résidentielles de ces populations discriminées sur les marchés résidentiels. Ce sont ces deux facettes de la rénovation urbaine que l'on se propose d'examiner dans le contexte des États-Unis et de la France, à partir de recherches menées entre 2006 et 2009⁴.

Avec un parc de 4,2 millions de logements, le modèle français du logement social est « généraliste », s'adressant à des catégories de revenus très diversifiées, même si seul le quart de ce parc, localisé dans les Zones urbaines sensibles (Zus) ou dans des quartiers similaires, est éligible au Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Jusqu'à son récent remplacement par le programme *Choice Neighborhoods*, le programme étasunien *Hope VI (Housing Opportunities for People Everywhere)* ne ciblait qu'un type particulier de logements aidés, le *public housing*, qui compte trois fois moins de logements que le parc social français pour une population globale près de cinq fois supérieure. Dans le modèle « résiduel » des États-Unis, le *public housing* est réservé aux ménages les plus pauvres (parmi lesquels une majorité de personnes âgées et handicapées), même si des réformes intervenues à la fin des années 1990 cherchent à y promouvoir une certaine mixité des

¹ SCANLON K., WHITEHEAD C. (dir.), *Social Housing in Europe. A Review of Policies and Outcomes. Volume II*, London, LSE, 2008.

² CRUMP J. R., « The End of Public Housing as we Know it : Public Housing Policy, Labor Regulation and the US City », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n°1, March 2003, p. 179–187.

³ NEWMAN K., ASHTON P., « Neoliberal Urban Policy and New Paths of Neighborhood Change in the American Inner City », *Environment and Planning A*, n°36, 2004, p. 1151–1172.

⁴ Plus de 200 acteurs nationaux et locaux de la rénovation urbaine (dont 65 aux États-Unis) ont été interrogés au cours de trois recherches successives : *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le Puca, 2007 ; « La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France », in D. SABBAGH (dir.), *Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques. Normes, instruments et mobilisations dans l'accès au logement, à l'enseignement et aux droits*, Sciences Po-Ceri, Rapport pour la Dress-Mire, 2008 ; *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, 2010.

revenus. Le *public housing* ne représente toutefois qu'une petite minorité du stock de logements subventionnés aux États-Unis, gérés selon les cas par des entités publiques, non-lucratives ou privées. La faiblesse numérique du *public housing* s'explique aussi par le reflux de l'aide fédérale à la pierre, supplantée depuis longtemps par l'aide à la personne. Les résidents du *public housing* sont ainsi deux fois moins nombreux que les bénéficiaires du *Housing Choice Voucher Program* ; ce programme permet à des ménages de se loger dans le parc privé au moyen de « *vouchers* » (certificats) délivrés par les 3 200 autorités locales du logement (*Public Housing Authorities*) qui prennent en charge une partie du loyer.

Bien que les caractéristiques du logement social diffèrent fortement dans les deux pays, les ressemblances sont nombreuses entre le programme étasunien *Hope VI* et le PNRU français. Créés à dix ans d'intervalle, en 1993 et 2003, ils ont bénéficié d'investissements considérables de l'État. Au cœur des deux programmes figure la démolition d'un nombre substantiel de logements sociaux, une option envisagée jusque-là avec beaucoup de réticences aux États-Unis comme en France. Outre la promotion de nouvelles formes urbaines justifiée par la réparation des « erreurs du passé », la production d'une nouvelle offre résidentielle (privée et aidée) destinée à des clientèles élargies doit transformer la sociologie des quartiers pour y renforcer la « mixité ».

Tout en ciblant des quartiers à forte concentration de minorités, les deux politiques affichent une stricte neutralité « raciale » pour qualifier la mixité attendue, celle « des revenus » (*mixed-income*) dans le cas étasunien et une mixité dite « sociale » dans le cas français. Un examen plus attentif révèle cependant des différences marquées dans la manière dont les catégories de classe et de « race » se trouvent mobilisées de part et d'autre de l'Atlantique. Les États-Unis adoptent une approche résolument *color-blind*, c'est-à-dire socio-économique, du renouvellement de la population des quartiers à rénover. Bien qu'en perte de vitesse, des stratégies « racialement conscientes » (*race-conscious*) ne sont légitimes que si elles favorisent l'accès des minorités à d'autres territoires, là où elles sont en déficit numérique à cause des discriminations. La politique française articule ces variables selon une combinaison inverse. L'objectif central du PNRU est la mixité « sociale ». Dans les politiques du logement social, ce vocabulaire d'apparence classiste a toujours revêtu un contenu essentiellement ethnique s'agissant des quartiers où les minorités sont jugées en surnombre. Invoquer la mixité sociale à propos de ces quartiers équivaut dès lors à définir un objectif de réduction de la présence de ces populations au profit des populations du groupe majoritaire. En sens inverse, la rénovation urbaine française n'encourage aucune forme de rééquilibrage de la composition ethnique des territoires où les minorités sont sous-représentées. Dès qu'elle sort du périmètre des quartiers à rénover, cette politique redevient strictement *color-blind*, qu'il s'agisse de rééquilibrer l'offre sociale entre les territoires ou de reloger des ménages en dehors de leur quartier d'origine.

Derrière une même visée de mixité résidentielle, on est donc en présence de deux approches opposées de la déségrégation, selon l'échelle considérée. Cette différence d'approche tient notamment au fait que l'objectif de mixité raciale dérive en partie de l'action anti-discriminatoire aux États-Unis, alors que ce même objectif peut justifier des politiques discriminatoires (au sens négatif) dans le cas français. On verra néanmoins que certains effets concrets de la rénovation urbaine tendent à rapprocher les deux expériences.

Le programme *Hope VI* dans l'ère des politiques post-raciales

Il serait politiquement très incorrect pour un responsable public américain d'afficher ou de laisser seulement entendre qu'une politique se donnerait pour but de changer la sociologie des quartiers de minorités afin d'y promouvoir la diversité des groupes ethno-raciaux. Une telle démarche serait immédiatement dénoncée comme l'encouragement officiel d'une *gentrification* forcément préjudiciable aux intérêts des minorités pauvres, puisqu'elle reviendrait à attirer des Blancs dans leurs quartiers et à évincer une partie des populations en place. Un tel agenda viendrait réactiver les sinistres souvenirs de l'*urban renewal*, cette politique de rénovation urbaine engagée dans les années 1950 et 1960 qui, sous prétexte

d'éradiquer l'habitat insalubre, avait conduit au déplacement forcé de centaines de milliers de familles, notamment afro-américaines⁵.

Les logements sociaux que l'on démolit aujourd'hui avec le programme *Hope VI* ont été édifiés pour une large part à cette époque, en plein cœur des ghettos noirs, dans l'objectif d'y fixer la population déplacée par l'*urban renewal*⁶. La rénovation urbaine contemporaine traite ainsi des effets ségrégatifs à long terme de la rénovation urbaine d'hier – des effets qui restent très sensibles à en juger par la très forte homogénéité ethno-raciale de l'occupation du *public housing*. En 1992, au moment où le programme *Hope VI* était lancé, on comptait encore 60 % d'ensembles de logements sociaux, généralement localisés dans les grandes villes, dont les occupants étaient à plus de 80 % issus du même groupe ethno-racial⁷.

Le silence des concepteurs fédéraux du programme *Hope VI* sur l'héritage de cette ségrégation raciale n'en est que plus éloquent. À tel point que l'Urban Institute (un influent *think tank* américain) a publié un ouvrage invitant les responsables fédéraux à ne pas négliger cette dimension de la rénovation urbaine⁸. De fait, on ne trouvera nulle allusion ou presque aux ghettos raciaux dans les discours fédéraux, mais une rhétorique insistante sur les méfaits de la *pauvreté* concentrée, avec pour toile de fond un corpus de travaux scientifiques cherchant à identifier ses effets handicapants sur les parcours individuels⁹. Pour remédier à ces « effets de quartier » et dessiner l'horizon futur des quartiers à rénover, les responsables fédéraux et praticiens locaux interrogés à Washington DC et dans quatre sites *Hope VI* de la conurbation new-yorkaise¹⁰ n'invoquent guère que la mixité des revenus, en excluant toute stratégie intentionnelle visant à changer le profil ethno-racial des quartiers.

Le renouvellement de la population observé dans les quartiers rénovés, perceptible notamment dans la faible proportion d'habitants originels qui reviennent y vivre, ne paraît pas s'accompagner d'un *turn-over* racial significatif¹¹. Les territoires adjacents à certains sites *Hope VI* peuvent certes expérimenter une *gentrification* à la fois économique et raciale, mais de tels phénomènes s'expliquent avant tout par la localisation avantageuse de ces quartiers au sein de marchés du logement très tendus. Ils reflètent la priorité donnée par le programme *Hope VI* aux quartiers à fort potentiel de valorisation et la recherche d'effets d'entraînement (*spill-over effects*) sur le développement des quartiers environnants¹².

Les politiques étasuniennes du logement ne sont pas exemptes de toute intention de rééquilibrage de la composition ethno-raciale des territoires. Mais l'objectif d'« intégration raciale » n'est recevable que dans les territoires où les minorités (et derrière elles le logement social) ont été historiquement exclues pour des motifs discriminatoires. En la matière, le texte fondateur est la loi de 1968 sur l'accès équitable au logement (*Fair Housing Act*). Une incertitude a toujours subsisté quant aux intentions du législateur :

⁵ SANDERS H. T., « Urban Renewal and the Revitalized City : A Reconsideration of Recent History », in D. B. ROSENTHAL (dir.), *Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 18, 1980, p. 103-126.

⁶ HIRSCH A. R., *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago. 1940–1960*, Chicago, Chicago University Press, 1996.

⁷ COULIBALY M. et al., *Segregation in Federally Subsidized Low-Income Housing in the United States*, Westport, Praeger, 1998.

⁸ TURNER M. A. et al. (dir.), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, Washington DC, The Urban Institute Press, 2009.

⁹ Dans le sillage de l'ouvrage-phare de William J. Wilson sur les « vrais défavorisés de l'Amérique » (*The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987).

¹⁰ Jersey City, New Haven, Stamford et Yonkers.

¹¹ Voir GOETZ E., « Gentrification in Black and White : the Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities », *Urban Studies*, vol. 48, n° 8, 2011, p. 1581-1604.

¹² Zielenbach S., « Assessing Economic Change in Hope VI Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 14, n°4, 2003, p. 621-655.

entendait-il simplement bannir les discriminations dans le logement ou promouvoir plus activement un objectif d'intégration des groupes ethno-raciaux ? Si la première interprétation a rapidement prévalu¹³, un espace a néanmoins été ouvert pour des actions judiciaires ou gouvernementales plus volontaristes. Elles se sont déployées selon deux axes plus ou moins coordonnés : la construction de logements subventionnés dans les territoires à faible concentration de minorités et l'encouragement à la mobilité résidentielle des minorités vers ces mêmes territoires. Cependant, dans le contexte « post-droits civiques » et désormais « post-racial » des politiques publiques étasuniennes¹⁴, les classifications ethno-raciales ont tendance à être remplacées par des critères socio-économiques¹⁵ ; de plus en plus, les quartiers vers lesquels encourager la mobilité sont définis comme des « quartiers d'opportunités » et non plus à partir de leur composition ethno-raciale.

Certaines opérations de rénovation urbaine se sont insérées dans des stratégies locales de déségrégation raciale ordonnées par les tribunaux pour réparer les discriminations du passé¹⁶. Il s'agit alors de démolir des logements sociaux localisés dans des quartiers historiquement ségrégués pour les reconstruire et/ou reloger leurs habitants dans des quartiers définis par une faible proportion de minorités ou par d'autres critères, selon que l'action est ou non « *race-conscious* ». Mais hormis ce cas de figure d'une juridiciarisation de la rénovation urbaine, ou celui de sites locaux particulièrement volontaristes, la contribution du programme *Hope VI* à la déségrégation raciale apparaît globalement faible. À cause de la suspension de la règle du « un pour un » et d'un coût du foncier souvent prohibitif, la reconstitution de l'offre sociale « hors site » s'est avérée difficile¹⁷ ; le programme *Hope VI* a également été partiellement exempté de la réglementation (*Site and Neighborhood Standards*) découlant du *Fair Housing Act* et qui oblige les autorités locales du logement à localiser la production sociale neuve en dehors des zones de concentration de minorités.

Plutôt que d'attendre la reconstruction de logements aidés dans d'autres territoires, un grand nombre de ménages s'est vu proposer des *vouchers* pour se reloger dans le parc privé. Mais ce volet « mobilité résidentielle » de la rénovation urbaine s'est révélé insuffisant, surtout quand il n'a pas été couplé à des actions de « *mobility counseling* » incitant les ménages bénéficiaires à se reloger dans des quartiers non-minoritaires et/ou non-pauvres, tout en s'attachant à surmonter diverses barrières à la mobilité, notamment les discriminations. Le cas de figure dominant, dans le programme *Hope VI*, est celui de ménages ayant déménagé vers des quartiers moins pauvres, mais peu diversifiés dans leur composition ethno-raciale¹⁸. La rénovation urbaine illustre ainsi les limites de stratégies qui postulent l'existence d'une corrélation étroite entre race et pauvreté, sans tenir compte de

¹³ LAMB C. M., *Housing Segregation in Suburban America since 1960 : Presidential and Judicial Politics*, New York, Cambridge University Press, 2005.

¹⁴ Symbolisée par l'élection de Barack Obama, cette ère post-raciale est marquée par la croyance selon laquelle les progrès enregistrés en matière d'égalité raciale seraient tels que l'État n'aurait plus besoin de recourir à ce critère dans ses décisions, ni d'adopter des mesures correctrices racialement orientées. Voir CHO S., « Postracialism », *Iowa Law Review*, vol. 94, n°5, 2009, p. 1589-1649.

¹⁵ Les célèbres programmes Gautreaux et *Moving To Opportunity* (MTO) sont caractéristiques de cette évolution. Suite à une décision de la Cour suprême en 1976, le programme Gautreaux prévoyait le relogement de 7 000 familles noires de Chicago, résidentes ou en attente d'un logement social, volontaires pour déménager dans un quartier comprenant moins de 30 % de Noirs. Lancé en 1993 dans cinq villes, le programme fédéral MTO reposait sur une stratégie identique, à cette différence près que les ménages bénéficiaires et les quartiers de destination ont été définis à partir de seuls critères de pauvreté.

¹⁶ POPKIN S. J. et al., « Obstacles to Desegregating Public Housing : Lessons Learned from Implementing Eight Consent Decrees », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n°2, 2003, p. 179-199.

¹⁷ Le principe du « un pour un » a été rétabli par l'administration Obama dans le programme *Choice Neighborhoods*. KIRSZBAUM T., *La rénovation urbaine en performance et équité : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, ISP, CNRS, Rapport pour le Centre d'analyse stratégique et le SG-CIV, 2013.

¹⁸ KINGSLEY T. G. et al., « Patterns of Section 8: Relocation in the HOPE VI Program », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n°4, 2003, p. 427-447.

l'émergence de quartiers minoritaires non-pauvres comme lieux de destination des ménages relogés¹⁹.

Le PNRU ou le rééquilibrage ethnique à sens unique

Le contraste est saisissant entre les justifications officielles de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France. Ce ne sont pas les effets actuels des discriminations du passé, ni les possibles effets pénalisants du lieu de résidence sur l'égalité des chances, ni même des impératifs de développement que mettent en avant les acteurs nationaux du programme français de rénovation urbaine ou du programme de renouvellement urbain qui l'a précédé. Leurs discours sont entièrement habités par une autre question : celle des dangers que l'ethnisation et la « ghettoïsation » de certains quartiers feraient peser sur la « cohésion sociale » et le « modèle républicain » d'intégration des « immigrés »²⁰. L'antidote à cette menace prend le nom de mixité « sociale » que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) imaginait promouvoir en appliquant une seule et même stratégie dans tous les quartiers : démolir des logements sociaux et diversifier l'offre résidentielle en vue d'attirer « *des catégories de population différentes* »²¹. En attirant des populations extérieures représentatives de la France d'origine européenne, cette stratégie « exogène » devait inverser la tendance historique à la ségrégation ethnique des quartiers d'habitat social, à l'échelle même où cette ségrégation se manifeste. Cette finalité est relativement facile à déchiffrer car le vocabulaire de la mixité sociale est systématiquement associé dans les discours nationaux à celui de la lutte contre les « ghettos » et le « communautarisme », dont les connotations ethno-raciales (ou religieuses) n'ont guère besoin d'être explicitées.

Les acteurs locaux de la rénovation urbaine et ceux du monde HLM ne sont pas dupes du message national qui, sous couvert de mixité « sociale », assigne à la rénovation urbaine un objectif de « déséthnicisation des cités »²². Leur adhésion personnelle à un tel agenda est une autre affaire. Une partie des techniciens (professionnels de la politique de la ville et bailleurs sociaux) se retrouve en effet davantage dans la conception classiste d'une mixité pouvant être également « endogène ». L'échec du PNRU à attirer une population d'origine européenne encourage d'autres acteurs locaux à requalifier *a posteriori* dans ces termes l'intention des projets de rénovation urbaine²³. Mais pour nombre de techniciens et surtout d'élus locaux, désignés par l'Anru comme les pilotes politiques de la rénovation urbaine, il s'agit-là d'une solution par défaut et non le fruit d'une stratégie délibérée.

Nos entretiens avec une quarantaine d'élus municipaux montrent que ces derniers sont partagés vis-à-vis d'une définition ethniciée de la mixité sociale. Ceux de l'UMP lui attribuent un contenu essentiellement ethno-culturel et religieux, tandis qu'une partie des élus locaux de gauche (mais une partie seulement) penche pour une lecture classiste plus conforme à leur idéologie traditionnelle. Cependant, même les élus les plus critiques (dans

¹⁹ Cette absence de corrélation a aussi été relevée dans l'évaluation du programme MTO. Au nom de l'efficacité des actions de déségrégation, des organisations de promotion du fair housing et des experts préconisent désormais le retour à des politiques race-conscious. Voir TURNER et al. (dir.), *op. cit.*, et plus largement HENDRICKSON C., « Racial Desegregation and Income Deconcentration in Public Housing », *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*, vol. 9, n°35, Winter 2002, p. 35-88.

²⁰ KIRSZBAUM T., « Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands projets de ville », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, décembre 2004, p. 51-59.

²¹ Selon les termes utilisés par le règlement général de l'Agence.

²² Selon l'expression de M.-C. JAILLET-ROMAN, « La mixité sociale : une chimère ? Son impact sur les politiques urbaines », *Informations sociales*, n°123, mai 2005, p. 98-105.

²³ C'est ce qui ressort de nos entretiens dans le cadre de la recherche précitée pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. D'autres enquêtes réalisées pour le CES de l'Anru font état de ce nouveau discours de certains professionnels locaux : ACT CONSULTANTS et al., *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, 2009 ; AVIDE E. et al., *La diversification de l'habitat en territoires de rénovation urbaine*, 2009.

le cadre des entretiens²⁴) 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.

Ce refus d'une « évolution à l'américaine » des cités d'habitat social peut s'expliquer par l'ethnisation seulement partielle de ces quartiers – du moins à l'échelle des Zus, l'ethnisation pouvant être totale à des échelles plus fines. Contrairement au cas étasunien, où l'occupation d'une partie du *public housing* est mono- raciale ou mono- ethnique, les quartiers français se caractérisent encore par une certaine diversité d'origines accompagnée du maintien, dans une partie des immeubles, d'une population vieillissante d'origine européenne qui, par choix (parfois militant) ou par nécessité, n'a pas suivi le grand mouvement d'exode des Blancs. Aussi, quand des élus ou des bailleurs sociaux formulent leurs objectifs de peuplement en termes de « rééquilibrage ethnique », c'est souvent en référence aux perceptions et attentes de ce groupe qui exprime la nostalgie du quartier tel qu'il était avant ce qui est perçu comme une « invasion » par les « immigrés ». Ce retour à un âge d'or du quartier « comme il était avant » n'aurait pas grand sens aux États-Unis, où le *public housing* aujourd'hui ciblé par la rénovation urbaine a été souvent ségrégué dès l'origine selon un strict principe de séparation raciale.

Stigmatisées dans les quartiers où elles sont concentrées, les minorités disparaissent des discours sur le « rééquilibrage » à opérer au-delà des périmètres « Anru ». On n'identifie guère en effet de stratégies intentionnelles de déségrégation qui articuleraient la rénovation urbaine avec des actions volontaristes visant, même de façon implicite, à « ouvrir » les villes et les agglomérations aux minorités ethniques dans une logique anti-discriminatoire. Une circulaire de Brice Hortefeux et Christine Boutin du 18 juin 2008 relative à « un plan d'actions pour favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement pour les populations, en particulier étrangères, cumulant difficultés économiques et sociales » a bien demandé aux préfets que soient proposées des opportunités de relogement en dehors des Zus aux populations « *notamment étrangères* ». Jamais suivi d'effet, ce texte n'était en fait nullement motivé par un objectif de lutte contre les discriminations, mais par la volonté de mettre fin aux « *concentrations territoriales* » dénoncées pas moins de vingt-cinq fois dans la circulaire et son annexe !

Le PNRU prévoit des reconstructions et des relogements hors site, mais ces deux volets restent très étanches, de sorte que la grande majorité des ménages se trouve relogée dans une Zone urbaine sensible, et souvent dans la même commune²⁵. Les maires d'autres communes n'accepteront de prendre leur part à la reconstitution de l'offre détruite qu'à la condition impérative de n'y reloger aucun habitant des « cités »²⁶. Le fait d'appartenir à une catégorie de ménages prioritaires pour le relogement n'élimine donc pas, bien au contraire, les pratiques de tri et de sélection entre familles « souhaitables » et celles qui le seraient moins, notamment les grandes familles d'origine immigrée²⁷.

À la différence des États-Unis où le droit de la non-discrimination constitue la matrice des stratégies de déségrégation raciale dans l'habitat, la visée de mixité résidentielle est totalement déconnectée, en France, du combat contre les discriminations. La thématique de la mixité a émergé ici au cours des années 1960 et 1970, c'est-à-dire bien avant la

²⁴ Ces critiques ne sont guère publiques. C'est-là une conséquence de la création d'un guichet unique, une ville dont le projet ne serait pas retenu par l'ANRU ne pouvant plus se tourner des financeurs alternatifs. Cf. AVIDE R., *Rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po, 2013.

²⁵ CES DE L'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009*, Paris, La Documentation française, 2010.

²⁶ Voir notre recherche avec Renaud EPSTEIN (dir.), *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de développement durable par les communautés d'agglomération délégataires des aides à la pierre*, Rapport pour le Puca, 2011.

²⁷ DRIANT J.-C., LELEVRIER C., « Le logement social : mixité et solidarité territoriale », in H. LAGRANGE, M. OBERTI (dir.), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 177-193 ; ACADIE, *La mobilité résidentielle des ménages immigrés*, Rapport pour le Fasild, février 2007.

consolidation d'un droit de la non-discrimination dont la légitimité reste très faible au sein du monde HLM. Loin de se renforcer mutuellement, les normes de la mixité et de l'anti-discrimination entrent souvent en collision, la mixité pouvant justifier que des restrictions soient apportées aux opportunités résidentielles des minorités, afin de préserver ou rétablir les « équilibres du peuplement »²⁸.

Deux conceptions de la mixité, des effets convergents de discrimination indirecte

L'horizon de mixité des revenus affiché par le programme étasunien dessine un objectif bien mieux circonscrit que celui de mixité « sociale ». Cette dernière notion suggère n'importe quel critère de mélange des populations, y compris et surtout celui des groupes ethno-raciaux selon l'interprétation dominante qui en est faite en France. « Faire des quartiers comme les autres » par la mixité sociale veut dire en l'occurrence rapprocher ces quartiers d'une norme sociologique, celle de quartiers où les minorités ne devraient jamais être majoritaires. Cette conception de la mixité peut être qualifiée de *substantielle* au sens où les décideurs publics ont pensé pouvoir se servir du levier de l'offre résidentielle et de la maîtrise des relogements pour réaliser un certain « état » des équilibres ethno-raciaux dans les quartiers rénovés. Ce constructivisme sociologique s'est fracassé sur la réalité, conduisant ces mêmes décideurs à constater leur impuissance à modifier substantiellement les équilibres ethniques du peuplement par la rénovation urbaine – même si cette résignation de s'accompagne pas d'une reconnaissance de la légitimité du fait minoritaire.

Les concepteurs et praticiens américains de la rénovation urbaine privilégient une démarche que l'on pourrait appeler *procédurale*, au sens où la diversité ethno-raciale ne peut être qu'un processus construit (ou non) par les agents eux-mêmes. Une expression très négativement connotée revient fréquemment dans leurs propos, celle d'« ingénierie raciale » (*racial engineering*), soit une action visant à modifier de manière intentionnelle la composition ethno-raciale d'un quartier. Sauf à bafouer des normes anti-discriminatoires fortement intériorisées par ces acteurs, le peuplement d'un quartier procède de l'agrégation des choix individuels. Dans cette perspective libérale, il revient néanmoins aux politiques publiques de développer une offre d'habitat diversifiée dans les différents territoires et d'assurer l'accès équitable de chaque groupe ethno-racial à cette offre, notamment par une information adaptée²⁹.

Au cœur de la rhétorique officielle sur le programme *Hope VI*, le principe de « libre choix » apparaît toutefois plus formel que réel quand l'offre de logements effectivement accessible par les minorités pauvres reste très limitée. Plus fâcheusement, le programme *Hope VI* a eu pour effet de réduire leurs opportunités résidentielles. Des organisations de la société civile ont montré que ce programme était responsable de la perte nette de dizaine de milliers de logements abordables³⁰. Or, les minorités pauvres étant plus dépendantes que tout autre groupe vis-à-vis de ces logements, la rénovation urbaine a eu un impact négatif disproportionné sur leur situation, y compris celle des personnes en attente d'un logement social. C'est sur le fondement de cette discrimination *indirecte* (qui s'apprécie par les

²⁸ Sur ce sujet bien documenté, voir KIRSZBAUM T., *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, Paris, La Documentation française, 2008.

²⁹ Tel est l'objet des « plans de marketing équitable » (*affirmative fair housing marketing plans*) que les gestionnaires de logements recevant des fonds publics sont tenus d'établir depuis 1972 (les acteurs de l'immobilier privé le font sur une base volontaire). Par le truchement de médias ciblés, il s'agit d'informer des candidats potentiels sur les nouvelles opportunités de logement dans les quartiers où leur groupe ethno-racial est sous-représenté, sans toutefois dissuader les candidats dont le groupe est sur-représenté.

³⁰ NATIONAL HOUSING LAW PROJECT, *False Hope. A Critical Assessment of the Hope VI Public Housing Program*, 2002; CENTER FOR COMMUNITY CHANGE, *A Hope Unseen : Voices From the Other Side of Hope VI, A Field Study for Enphront*, 2003.

résultats d'une action, indépendamment des motivations de ses auteurs) que des recours judiciaires ont été engagés dans plusieurs villes contre le programme *Hope VI*³¹.

En France aussi, au-delà des seuls ménages à reloger, la rénovation urbaine produit des effets systémiques qui pèsent négativement sur les opportunités résidentielles (accès et mutations) de l'ensemble des ménages dépendants du logement social bon marché. Parmi ces ménages, les familles nombreuses à faibles revenus d'origine immigrée sont sur-représentées. Elles subissent la pénalité la plus élevée car elles ne retrouveront pas une offre équivalente à la sortie des opérations, en termes de prix comme de taille des logements. En ce sens, et bien qu'obéissant à des conceptions éloignées de la mixité résidentielle, la rénovation urbaine a un même potentiel de discrimination indirecte dans les deux pays.

³¹ MILLER D. L., « Hope VI and Title VIII : How a Justifying Government Purpose can Overcome the Disparate Impact Problem », *St Louis University Law Journal*, vol. 47, 2003, p. 1277-1317