



HAL
open science

Le facteur racial dans les politiques du logement social

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Le facteur racial dans les politiques du logement social: Diversité et (anti)discrimination aux États-Unis et en France. Daniel Sabbagh et Maud Simonet (dir.). De l'autre côté du miroir. Comparaisons franco-américaines, Presses universitaires de Rennes, 2018. halshs-01386316v2

HAL Id: halshs-01386316

<https://shs.hal.science/halshs-01386316v2>

Submitted on 7 Jun 2018

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.

Le facteur racial dans les politiques du logement social
Diversité et (anti)discrimination aux États-Unis et en France

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

Dans le domaine urbain, la comparaison franco-américaine s'organise depuis un quart de siècle autour d'une controverse scientifique sur la pertinence du terme « ghetto » pour qualifier certains quartiers des « banlieues » françaises¹. Ce débat prospère d'autant mieux qu'une partie des statistiques qui lui donneraient une teneur plus objective fait défaut en France². À cela s'ajoute la tendance française à tenir pour immuable le terme états-unien de la comparaison – le ghetto afro-américain –, alors que sa construction archétypale est fréquemment remise en cause outre-Atlantique³. L'asymétrie du dialogue franco-américain est par ailleurs accentuée par le peu d'intérêt des chercheurs américains pour les quartiers français. La comparaison transatlantique est donc alimentée pour l'essentiel par des chercheurs français s'efforçant d'étayer sociologiquement la notion de ghetto et/ou critiquant les usages incontrôlés et les détournements politiques du terme. Au-delà de leurs divergences, tous s'accordent sur l'instrumentalisation des États-Unis dans les discours politico-médiatiques hexagonaux, lesquels convoquent la figure repoussoir du ghetto états-unien pour justifier une posture de combat contre le « communautarisme », vocable honni s'il en est.

Cependant, et de manière assez paradoxale, les débats français sur la pertinence d'une grille de lecture ethnique des quartiers ont quelque peu délaissé la comparaison des catégories mobilisées dans les politiques urbaines. La racialisation des politiques publiques aux États-Unis étant souvent tenue pour acquise, la question serait de savoir si la France doit se rapprocher d'un « modèle » américain de gestion de la diversité urbaine, en adoptant une approche « communautaire » qui fait l'objet de fréquents contresens⁴. Une comparaison des buts assignés aux politiques du logement et de la ville bouscule pourtant cette vision stéréotypée et mène au constat opposé : la prégnance de catégorisations ethniques ou raciales, même si elles ne sont qu'implicites, est bien plus forte en France qu'aux États-Unis. L'examen des politiques du logement social mises en œuvre dans ce dernier pays à partir de la fin des années soixante afin d'amender, voire d'éradiquer l'héritage de la ségrégation antérieure, en témoigne de manière particulièrement nette.

¹ Voir, par exemple, VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1994 ; DONZELOT J. et al., *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003 ; WACQUANT L., *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*, Paris, La Découverte, 2006 ; LAPEYRONNIE D., *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

² SABBAGH D. et PEER S. (dir.), « French Color-Blindness in Perspective : The Controversy over "Statistiques Ethniques" », *French Politics, Culture, and Society*, vol. 26, n° 1, 2008, p. 1-70.

³ Voir, par exemple, le « Symposium sur le ghetto » paru dans CITY & COMMUNITY, vol. 7, n° 4, décembre 2008.

⁴ Loin de procéder d'une inspiration « communautariste » au sens français du terme, qui renvoie d'abord à la dimension ethno-culturelle de l'identité, la *community*, dans les politiques urbaines des pays anglophones, revêt une signification principalement géographique : la « communauté » en question est celle du « quartier ». Si les deux mots sont souvent confondus, *community* a toutefois un sens plus large que *neighborhood*, car il fait référence à la fois aux résidents de cette unité territoriale délimitée et à ce qu'ils partagent en commun. Voir PETERMAN W., *Neighborhood Planning and Community-Based Development. The Potential and Limits of Grassroots Action*, Thousand Oaks, Sage, 2000.

Sur ce point, les politiques en question marquent une rupture spectaculaire par rapport à la configuration précédente. Dans la mesure où il désigne l'incorporation tacite de représentations et d'objectifs reproduisant et aggravant les inégalités raciales, le concept de « racisme institutionnel⁵ » apparaît très opérant pour qualifier la politique du logement social menée après-guerre aux États-Unis. Alors que le *Housing Act* de 1949 prévoyait la construction de 810 000 logements sociaux (*public housing*) en vue du relogement des familles noires expulsées des quartiers anciens démolis dans le cadre de la politique fédérale de rénovation urbaine (*urban renewal*), ces grands ensembles édifiés pour la plupart au cœur des quartiers noirs ont d'abord contribué à la consolidation du ghetto. Lorsque la reconstruction avait lieu dans des quartiers blancs, seuls des Blancs avaient accès aux nouvelles habitations en vertu de la « *neighborhood composition rule* », une règle fédérale exigeant que le peuplement du logement social reflète la composition raciale du quartier⁶.

Depuis l'adoption de la législation sur les droits civiques (le *Civil Rights Act* de 1964, laborieusement complété par le *Fair Housing Act* de 1968), une certaine déségrégation du logement social a été observée aux États-Unis, mais ce processus n'est guère perceptible concernant la plupart des *family projects* hérités de l'après-guerre⁷, parfois qualifiés de « ghettos verticaux⁸ ». En outre, les critères déterminant l'accès au *public housing* étant devenus de plus en plus restrictifs, cette ségrégation ethno-raciale s'est doublée d'une ségrégation économique : 80 % des locataires étaient en dessous du seuil de pauvreté au début des années 1990, avant que soit engagée une politique de démolition systématique de ces grands ensembles (à l'exception notable de New York où la majeure partie du parc social a échappé aux démolitions).

Si le *public housing* ne représente qu'une fraction minoritaire du stock de logements aidés aux États-Unis⁹, ce modèle dit « résiduel » se distingue nettement du modèle « généraliste » des HLM français, auxquels plus de deux tiers des ménages ont potentiellement accès. Il n'en demeure pas moins que la part des ménages à bas revenus n'a cessé d'augmenter dans le parc social, tout comme celle des ménages immigrés. Cependant, si la proportion d'immigrés issus d'anciennes colonies françaises et de leurs descendants accueillis dans les HLM s'est notablement accrue depuis les années 1960, c'est au prix d'une ségrégation élevée et persistante. Selon l'enquête *Trajectoires et origines* de l'Ined et de

⁵ SALA PALA V., « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards Sociologiques*, n° 39, 2010, p. 31-47.

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

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

⁸ GOERING J. et al., « Recent Research on Racial Segregation and Poverty Concentration in Public Housing in the United States », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 5, 1997, p. 723-745.

⁹ Faute de données centralisées et exhaustives, il n'est pas aisé d'estimer la proportion de logements et/ou de ménages aidés dans le cadre de l'action sociale des pouvoirs publics aux États-Unis. En croisant différentes sources – et en incluant le parc privé subventionné par une aide à la personne –, nous l'avons estimée à environ 7 % du stock total de logements, dont moins d'un tiers relève du *public housing*. Sur les 2,25 millions de logements relevant de cette catégorie en 2010, la moitié environ est financée par le ministère fédéral du Logement et du Développement urbain, soit 1,16 million de logements (contre plus de 1,3 million vingt ans plus tôt). Ce parc est le seul à avoir été ciblé par le programme fédéral de rénovation urbaine HOPE VI (voir *infra*).

l'Insee, en 2008, 71,6 % des immigrés de 18 à 50 ans résidant en HLM déclaraient vivre dans un quartier dont au moins la moitié des habitants était d'origine immigrée¹⁰.

Cette concentration résulte pour partie d'une ségrégation résidentielle des immigrés antérieurement organisée par les pouvoirs publics. Là aussi, conformément au paradigme du racisme institutionnel, les opérations de rénovation urbaine et de résorption de l'habitat insalubre ou de démantèlement des bidonvilles engagées à partir de la fin des années 1950 dans les centres anciens ont ciblé prioritairement les zones de concentration de travailleurs immigrés, venus notamment d'Afrique du Nord¹¹. Les relogements induits par ces opérations se traduisaient par une orientation systématique des immigrés vers un habitat spécifique (foyers, cités de transit, programmes sociaux de relogement...), aux normes de confort inférieures à celles du logement social ordinaire¹², et géré par des organismes spécialement institués à cette fin comme la Sonacotral¹³.

En pratique, sinon en droit, les immigrés se voyaient donc interdire l'accès au logement social de droit commun, les pouvoirs publics prenant moult précautions pour éviter de les mélanger avec des ménages français. À l'initiative de la Sonacotral, un seuil d'accueil maximal de 15 % d'Algériens dans les quartiers d'habitat social où se trouvaient leurs foyers et autres logements de seconde catégorie allait même être fixé, à partir de la fin des années 1950, la notion de « seuil » étant bientôt étendue à l'ensemble des « étrangers » par les différents acteurs institutionnels concernés (bailleurs, préfectures, ministère)¹⁴. Cette barrière à l'entrée du logement social ordinaire a fini par céder à la faveur du regroupement familial et du mouvement de rotation des populations lié au départ d'une partie des locataires originels. Toutefois, les familles immigrées ont été orientées vers les segments les plus dévalorisés du parc HLM, lesquels constituent encore aujourd'hui la majeure partie des quartiers ciblés par la politique de la ville.

Confrontés à l'héritage historique de politiques du logement social racialisées, la France et les États-Unis se sont engagés dans une entreprise de déségrégation depuis déjà plusieurs décennies. Tel est l'objet des politiques de promotion de la « diversité » ou de la « mixité » résidentielles. Mais le parallèle s'arrête là. En effet, derrière ces mêmes vocables, l'orientation des politiques menées diverge profondément selon que ces politiques s'articulent ou non avec une action antidiscriminatoire. Ainsi la promotion de la diversité résidentielle peut-elle viser la correction des effets spatiaux des discriminations passées ou présentes (cas américain) ou, au contraire, justifier des discriminations (cas français). De plus, si depuis deux décennies la rénovation urbaine est devenue le principal mode de déségrégation du logement social dans les deux pays, c'est en France que les pouvoirs publics se focalisent le plus sur les caractéristiques ethniques des groupes de référence dans les discours de justification de cette stratégie consistant à démolir les grands ensembles construits après-

¹⁰ PAN KE SHON J.-L. et SCODELLARO C., « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *Documents de travail de l'Ined*, n° 171, 2011.

¹¹ GROUPE DE SOCIOLOGIE URBAINE DE NANTERRE, « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, n° 4, 1970, p. 488-514.

¹² TRICART J.-P., « Genèse d'un dispositif d'assistance : les "cités de transit" », *Revue française de sociologie*, vol. 18, n° 4, 1977, p. 601-624.

¹³ Société nationale de construction pour les travailleurs algériens, devenue Sonacotra en 1963.

¹⁴ BLANC-CHALEARD M.-C., « Les quotas d'étrangers en HLM, un héritage de la guerre d'Algérie ? Les Canibouts à Nanterre (1959-1968) », *Métropolitiques* [en ligne], n° 16, mars 2012 ; BELMESSOUS F., « Du "seuil de tolérance" à la "mixité sociale" : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970-2000) », *Belgeo* [en ligne], n° 3, 2013.

guerre pour les remplacer par de nouveaux logements voués à accueillir une population plus diverse.

Organiser la déségrégation : les deux faces de la diversité dans l'habitat

À la différence des autres sphères de la vie sociale, où promouvoir la « diversité » revient à résorber le déficit de représentation des groupes discriminés, favoriser cette diversité dans l'habitat procède de deux mécanismes très nettement distincts l'un de l'autre. Il s'agit tantôt d'ouvrir aux minorités les espaces résidentiels où elles sont *sous-représentées*, tantôt d'attirer des membres du groupe majoritaire dans les lieux où elles sont *surreprésentées*¹⁵. Poursuivant une même visée de déségrégation des groupes ethno-raciaux dans l'espace urbain, les États-Unis ont privilégié la première voie afin de résorber l'héritage des discriminations, tout en mobilisant des catégories racialement neutres (*color-blind*), alors que la France a privilégié la seconde sur la base de catégorisations ethniques occultes, au risque de produire de nouvelles discriminations.

Ouvrir les quartiers du groupe majoritaire aux minorités : la stratégie états-unienne

Aux États-Unis, l'idée d'une politique préférentielle destinée à contrecarrer le racisme institutionnel à l'œuvre dans le système d'allocation des logements n'a jamais trouvé d'écho similaire à celui observé dans les domaines de la représentation politique ou de l'accès à l'emploi, aux marchés publics et aux universités opérant une sélection à l'entrée. Après l'adoption du *Fair Housing Act* prohibant notamment la discrimination raciale dans la vente, la location et le subventionnement de logements en avril 1968, l'idée d'une *affirmative action* dans ce secteur avait bien germé chez certains fonctionnaires fédéraux, mais pour être enterrée aussitôt¹⁶. Dans une décision de 1972, la Cour suprême avait d'abord validé l'objectif d'« intégration raciale » des espaces résidentiels (non mentionné dans la loi de 1968)¹⁷, mais sans pour autant lui reconnaître la même valeur juridique qu'à la non-discrimination entendue comme simple égalité de traitement. En particulier, l'éventualité de « quotas » censés faciliter l'accès des minorités à des quartiers autres que ceux où elles se trouvaient reléguées a été écartée d'emblée, la seule exigence fédérale portant sur l'équité dans l'information fournie aux différents groupes ethno-raciaux (comme à tous les autres groupes protégés par le droit de la non-discrimination) lors de la mise en location de logements aidés neufs¹⁸. Plus précisément, le *Fair Housing Act* imposait seulement au ministère du Logement (*U.S. Department of Housing and Urban Development*, HUD), jusque-là complice de la ségrégation raciale, qu'il administre désormais ses programmes « de manière à promouvoir activement l'équité dans l'accès au logement ». En 1972, l'administration fédérale allait donc définir des normes (*Site and Neighborhood Standards*) visant à freiner la production de logements aidés dans les quartiers ségrégués pour l'orienter vers des quartiers blancs (appelés *non-impacted areas*). Ces intentions se sont toutefois heurtées à l'ampleur des besoins de logement bon

¹⁵ KIRSZBAUM T., « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat. Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France », *Raisons politiques*, vol. 3, n° 35, 2009, p. 49-65.

¹⁶ BONASTIA C., « Why Did Affirmative Action in Housing Fail during the Nixon Era? Exploring the "Institutional Homes" of Social Policies », *Social Problems*, vol. 47, n° 4, 2000, p. 523-542.

¹⁷ *Trafficante v. Metropolitan Life Insurance Co.*, 409 U.S. 205 (1972).

¹⁸ Tel est l'objet des *Affirmative Fair Marketing Plans* que tous les gestionnaires de logements sociaux ou privés recevant des fonds publics sont tenus d'établir depuis 1972.

marché à satisfaire dans les « quartiers de minorités » (*minority neighborhoods*), mais aussi aux obstacles politiques et financiers rencontrés par les opérateurs locaux pour produire des logements sociaux dans les autres quartiers. À cela s'ajoutent les carences du HUD dans la collecte de statistiques ethno-raciales, qui ont aussi contribué à empêcher l'adoption d'une véritable politique d'*affirmative action*¹⁹.

Parallèlement à cette stratégie fédérale de déségrégation, généralement perçue comme déficiente, des tribunaux, mais aussi certains États et comtés, ont cherché à infléchir les pratiques (indirectement) discriminatoires des collectivités locales, par exemple l'adoption de règlements restrictifs d'utilisation des sols (*exclusionary zoning*) pour empêcher la construction de logements sociaux et prévenir ainsi l'installation de populations « indésirables »²⁰. Bien que ces programmes locaux de déségrégation visent l'intégration *raciale* des populations, leurs promoteurs ont eu tendance à sélectionner les futurs occupants des logements sociaux disséminés dans des communes suburbaines exclusivement à partir de critères de désavantage *économique*²¹. En pratique, cependant, le subterfuge s'est révélé insatisfaisant, les membres des minorités ethno-raciales accédant rarement à ces logements²².

À partir de la seconde moitié des années 1970, la production de logements sociaux financée par des fonds fédéraux a été largement supplantée par des programmes de promotion de la mobilité résidentielle. Le principal dispositif fédéral est le *Housing Choice Voucher Program*, qui aide des ménages à faibles revenus à se loger dans le parc privé moyennant la prise en charge de tout ou partie de leur loyer. S'il vise bien un objectif de déségrégation, ce programme ne mobilise que des critères de revenus pour désigner ses bénéficiaires, lesquels ne sont pas tenus de s'installer dans un quartier « non minoritaire »²³. Il arrive qu'une telle exigence soit présente dans des programmes d'aide à la mobilité résidentielle d'origine autre que fédérale, mais la terminologie prédominante depuis les années 2000, d'apparence déracialisée, est celle des « quartiers d'opportunités », qui ne désignent qu'implicitement les quartiers blancs où se concentrent les ressources (en matière d'éducation, d'emploi, de santé...) les plus propices à la promotion sociale des minorités²⁴.

La prégnance d'une catégorisation socio-économique des ménages comme des quartiers s'explique notamment par le caractère de plus en plus restrictif de la jurisprudence quant à l'usage de classifications raciales depuis la fin des années 1980²⁵. On en prend la mesure en comparant les deux programmes phares de déségrégation résidentielle que sont Gautreaux et *Moving to Opportunity*, respectivement lancés au début des années 1980 et 1990. Les bénéficiaires du programme Gautreaux, mis en œuvre à Chicago, étaient des Noirs

¹⁹ TEGELER P.D., « Housing Segregation and Local Discretion », *Journal of Law and Policy*, vol. 3, 1994, p. 209-236.

²⁰ Ce chapitre a été écrit avant que l'administration fédérale, sous Obama, prenne des mesures pour renforcer les contraintes pesant sur les collectivités réfractaires au logement social.

²¹ ROISMAN F.W., « Opening the Suburbs to Racial Integration », *Western New England Law Review*, vol. 21, 2001, p. 65-114.

²² EISDORFER S. et WISH N., « The Impact of Mount Laurel Initiatives : An Analysis of the Characteristics of Applicants and Occupants », *Seton Hall Law Review*, vol. 27, n° 4, 1997, p. 1268-1337.

²³ BASOLO V. et NGUYEN M.T., « Does Mobility Matter ? An Analysis of Housing Voucher Holders' Neighborhood Conditions by Race and Ethnicity », *Housing Policy Debate*, vol. 16, n° 3-4, 2005, p. 297-324.

²⁴ REECE J., *Connecting Housing to Opportunity*, Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Ohio State University, 2005.

²⁵ Voir notamment les décisions la Cour suprême *City of Richmond v. Croson* (488 U.S. 469 (1989)) et *Adarand v. Peña* (515 U.S. 200 (1995)).

contraints de déménager dans un logement privé situé dans un quartier comprenant moins de 30 % de Noirs. Dix ans plus tard, le programme fédéral *Moving To Opportunity* (MTO), lancé dans cinq grandes villes (dont Chicago), ne faisait plus référence à un quelconque critère ethno-racial mais seulement à la pauvreté pour identifier les participants tout comme leurs quartiers de départ et de destination. Cette évolution n'a rien d'un faux-semblant : beaucoup de participants s'étant établis dans des quartiers non pauvres mais « majoritairement minoritaires », l'impact de MTO s'est avéré décevant à l'aune d'un objectif de déségrégation raciale²⁶.

Pourtant, parmi les chercheurs en sciences sociales et les professionnels du droit américains, les partisans de politiques volontaristes d'intégration raciale ne manquent pas²⁷. Contrairement à l'élite politico-intellectuelle noire qui éprouverait désormais une certaine lassitude devant les « échecs de l'intégration »²⁸, les acteurs en question tiennent la diversité raciale pour un bien en soi, à promouvoir à toutes les échelles spatiales. Cependant, on ne trouvera guère de chantres des politiques visant explicitement à attirer des ménages blancs dans les quartiers de minorités. Les tenants américains de la déségrégation raciale préconisent tout au plus une stratégie indirecte consistant à allouer davantage de ressources à ces quartiers afin que les stéréotypes négatifs qui leur sont associés s'atténuent, et que soient ainsi vaincues les réticences des ménages blancs à s'y installer²⁹.

De même, parmi les acteurs nationaux et locaux du logement social que nous avons interrogés, bon nombre (Blancs comme Noirs) valorisent pareillement la diversité ethno-raciale quel que soit le quartier considéré. Toutefois, tous rejettent ce qu'ils désignent péjorativement comme une forme d'« ingénierie raciale », soit la pratique consistant à assigner un espace à un groupe en fonction de sa couleur de peau, qu'ils estiment discriminatoire dans son principe³⁰. Dans les années 1970, certains organismes de logement social avaient bien défini des seuils d'accueil des différents groupes ethno-raciaux dans les quartiers où prévalait une certaine diversité, et ce afin de prévenir leur ségrégation future qu'entraînerait la fuite des ménages blancs (*white flight*) estimant que les minorités y sont trop nombreuses³¹. Il n'empêche que ces quotas, initialement validés par des décisions judiciaires isolées, ont finalement été écartés par la décision d'une Cour d'appel fédérale qui les a jugés contraires à l'exigence de non-discrimination en 1988³².

²⁶ GOERING J. et FEINS J. (dir.), *Choosing a Better Life ? Evaluating the Moving to Opportunity Experiment*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 2003.

²⁷ Voir, par exemple, les initiatives du *Poverty & Race Research Action Council*, une organisation de défense des droits civiques qui réunit ces deux catégories d'acteurs.

²⁸ CASHIN S.D., *The Failures of Integration. How Race and Class are Undermining the American Dream*, New York, Public Affairs, 2004.

²⁹ Voir, par exemple, ELLEN I.G., *Sharing America's Neighborhoods. The Prospects for Stable Racial Integration*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2000.

³⁰ KIRSZBAUM T., « La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France », 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 de recherche pour la Dress-Mire, 2008.

³¹ Sur les déterminants de cette ségrégation anticipée, voir SCHELLING T., « Dynamic Models of Segregation », *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 1, 1971, p. 143-186.

³² *United States v. Starrett City*, 840 F.2d 1096 (2^e Circuit, 1988).

Ouvrir les quartiers de minorités au groupe majoritaire : la stratégie française

La stratégie des pouvoirs publics français mobilise les critères sociaux et ethniques selon une combinaison inverse de celle qui prévaut aux États-Unis. La diversification de l'habitat dans les quartiers principalement peuplés de membres du groupe majoritaire n'est assortie d'aucune stratégie, même indirecte, d'ouverture aux minorités ethniques. Ici, l'action est toujours *color-blind*, déconnectée de toute visée antidiscriminatoire. À l'inverse, derrière un vocabulaire d'apparence classiste, dessiner un horizon de mixité « sociale » pour les quartiers de minorités correspond à un objectif de rééquilibrage de leur composition ethno-raciale induisant un risque de discrimination non négligeable.

À cet égard, la continuité historique avec la logique des « seuils de tolérance » institués dans les années 1960 et 1970 est patente. Les représentations héritées de cette période imprègnent toujours une partie des acteurs de l'habitat pour qui, au-delà d'un certain seuil, la présence de ménages immigrés ou supposés tels perturbe les « équilibres » en provoquant la fuite ou l'évitement des quartiers en question par les ménages blancs. Dans cette perspective, seul un « dosage » des attributions de logement en fonction des origines des candidats serait susceptible de prévenir ou d'atténuer les phénomènes redoutés, dosage reposant sur une catégorisation sauvage des publics effectuée en dehors de tout cadre légal³³. Malgré le renforcement de l'arsenal législatif de la non-discrimination au cours des années 2000, les stratégies consistant à entraver l'entrée des minorités ethniques dans les quartiers où elles sont jugées en surnombre ont d'autant plus de chances de perdurer qu'elles sont légitimées par d'autres textes demandant aux acteurs du logement social de veiller à la « nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers » (article L411 du Code de la construction et de l'habitat). La norme de « mixité » constitue un encouragement tacite à la « vigilance » dans les pratiques locales d'attribution, quitte à entraîner une restriction de la gamme des choix résidentiels offerts aux membres des minorités, et ce même si le vocabulaire officiel est toujours resté conforme au principe constitutionnel de « cécité aux origines ».

Le corollaire de la maîtrise des « flux » à l'entrée des quartiers où les minorités sont majoritaires ou susceptibles de le devenir est leur dispersion résidentielle à l'échelle des villes et des agglomérations. Il s'agit bien de dispersion plutôt que de promotion de la mobilité résidentielle, puisque celle-ci présuppose l'articulation avec une action antidiscriminatoire qui n'a jamais été incorporée aux politiques françaises de mixité sociale dans l'habitat.

L'objectif de la dispersion est poursuivi via le déploiement de deux volets d'action en principe complémentaires. L'un concerne les ménages prioritaires dans le cadre des politiques d'attribution, l'autre la production d'une offre sociale dans les territoires considérés comme déficitaires. Dans les deux cas, la stratégie adoptée est présentée en termes strictement *color-blind*, de sorte que les « immigrés », bel et bien présents dans les discours publics stigmatisant leur surreprésentation dans certains quartiers d'habitat social, disparaissent comme catégorie bénéficiaire des politiques visant à fluidifier les parcours résidentiels à l'échelle des villes et des agglomérations³⁴. De manière significative, alors que les Protocoles d'occupation du

³³ Voir notamment KIRSZBAUM T., « Les immigrés dans les politiques de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, janvier-avril 1999, p. 87-110 ; TISSOT S., « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, septembre 2005, p. 54-69 ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

³⁴ KIRSZBAUM T., « Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique », N. HOUARD (dir). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, 2011.

patrimoine social (POPS), créés par la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre en œuvre du droit au logement, devaient fixer des objectifs quantitatifs d'accueil des populations « défavorisées » dans le parc social, ils ont bien souvent été conçus localement non comme des « quotas-planchers », mais comme des « quotas-plafonds » définissant un seuil d'admission maximal des populations d'origine immigrée.

La production de logements sociaux dans les communes déficitaires, prévue par la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 et la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, a fait l'objet d'un détournement similaire. Les communes ayant choisi de construire ces logements plutôt que de s'acquitter d'une pénalité financière modeste³⁵ optent généralement pour des logements sociaux haut de gamme plutôt que pour des produits accessibles aux ménages les moins fortunés ; elles privilégient aussi des logements de petite taille plutôt que des logements adaptés aux besoins des grandes familles³⁶. Sachant que les minorités ethniques sont surreprésentées dans les deux catégories en question (ménages pauvres et familles nombreuses), ce détournement de l'esprit de la loi aurait théoriquement pu être qualifié de discrimination indirecte et juridiquement invalidé en tant que telle³⁷. Toutefois, la notion de discrimination indirecte, introduite dans le droit français au début des années 2000, n'a jamais été mobilisée pour combattre ce « zonage d'exclusion » (*exclusionary zoning*), à la différence des États-Unis où des collectivités locales ont fait l'objet d'actions en justice donnant lieu à des procès retentissants³⁸.

Les discours de justification de la « mixité » : le cas de la rénovation urbaine

Que ce soit sous l'angle de la dissémination des logements sociaux ou de l'encouragement à la mobilité des membres des minorités dans l'espace urbain, les stratégies de déségrégation du logement social mises en œuvre dans les deux pays, à partir du début des années 1970 aux États-Unis et une vingtaine d'années plus tard en France, n'ont guère été couronnées de succès. Devant ce constat d'échec, les dispositifs de promotion de la diversité résidentielle ont fini par se focaliser sur les quartiers mêmes où les minorités se trouvent surreprésentées. Tel est l'objet de la politique de rénovation urbaine engagée avec un semblable volontarisme par le programme américain HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*), lancé en 1993, et par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) adopté en France dix ans plus tard.

Tout en ciblant des quartiers à forte concentration de minorités, les textes officiels s'abstiennent de toute référence à la dimension ethno-raciale pour qualifier la mixité attendue. Celle-ci est censée être de nature socio-économique aux États-Unis, où il s'agit d'encourager

³⁵ Une pénalité si modeste qu'elle a été quintuplée en 2014 avec l'adoption de la loi Duflot pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (dite loi Alur).

³⁶ L'attribution des logements sociaux produits dans ce cadre donne également une préférence aux ménages des communes concernées, ce qui pénalise les demandeurs d'autres communes, parmi lesquels les personnes appartenant à des minorités ethnoraciales peuvent être nombreuses. Voir DESAGE F., « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, 2016, p. 83-112.

³⁷ Sur la notion de discrimination indirecte, voir, par exemple, SABBAGH D., « Éléments de réflexion sur la mesure de la « diversité » et des discriminations », *La Vie des idées*, 13 octobre 2009.

³⁸ Le plus célèbre est celui à l'issue duquel la Cour suprême du New Jersey a condamné la municipalité de Mount Laurel et l'État du New Jersey dans deux décisions rendues en 1975 (67 N.J. 151) et 1983 (92 N.J. 158).

la « mixité des revenus » dans le logement (*mixed-income housing*), et de nature sociale (sans autre précision) en France. Mais si les intentions affichées sont apparemment similaires, cette convergence masque de réels contrastes quant aux finalités véritablement poursuivies par les pouvoirs publics. Pour simplifier, on pourrait dire que celles-ci sont de nature économique et sociale aux États-Unis, de nature politique et ethnique en France³⁹.

La rénovation urbaine américaine : déconcentrer la pauvreté

Le programme HOPE VI est le fruit des travaux d'une commission bipartisane (et composée pour moitié de membres des minorités), mise en place par le Congrès en 1989 avec pour mission d'établir un diagnostic et d'identifier des mesures à prendre concernant « les logements sociaux en très mauvais état » (*National Commission on Severely Distressed Public Housing*). Publié en 1992, son rapport ne faisait nulle mention de l'histoire de la ségrégation, ni de la composition ethno-raciale des occupants de ce parc, dont seule l'extrême pauvreté était soulignée⁴⁰. Le rapport était avant tout un plaidoyer pour l'accès des locataires à des logements et services de qualité. La question 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*). Ces derniers pouvant payer des loyers plus élevés, ils contribueraient à l'entretien du patrimoine ; leur présence devait aussi permettre aux « *plus pauvres des pauvres, dont le désespoir s'autoperpétue* »⁴¹, de sortir de leur isolement.

C'est en 1996, dans le cadre du programme HOPE VI, que le ministère du Logement et du Développement urbain définit la « mixité des quartiers sur le plan des revenus » et la « déconcentration de la pauvreté » comme des objectifs à la promotion desquels l'obtention d'un financement fédéral est désormais subordonnée. Le but principal est « d'atténuer les concentrations de pauvreté en localisant le logement social dans des quartiers non-pauvres ou en faisant advenir des quartiers mixtes sur le plan des revenus là où il n'y avait que du logement social⁴² ». Appuyée sur une stratégie de démolitions massives, cette inflexion demeure néanmoins conforme aux intentions affichées par la Commission du Congrès en ne dessinant qu'un horizon de diversification *socio-économique* du peuplement des quartiers.

De manière générale, très rares sont les allusions de la littérature « grise » américaine à la dimension ethno-raciale de la rénovation urbaine. Dans l'une des seules occurrences de ce thème, le ministère du Logement explique que le *public housing* se trouve « concentré dans des quartiers très pauvres » à cause d'une « politique de localisation des logements qui a conduit à l'isolement physique, social et racial du logement social dans les grandes villes, coupant les habitants de l'emploi, des services essentiels et d'un large éventail de contacts sociaux », au prix de la création « de nouveaux ghettos pour les plus pauvres de nos concitoyens⁴³ ». Mais la reconnaissance, au détour de ce texte, de l'héritage des politiques racistes du passé n'implique pas que les objectifs de la rénovation urbaine eux-mêmes soient

³⁹ Nous reprenons ici certains développements de notre article intitulé « La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis et la France entre classe et "race" », *Métropoles* [En ligne], n°13, 2013.

⁴⁰ Des données sur leurs appartenances ethno-raciales n'étaient présentées qu'en annexe d'un volume de plus de 400 pages lui-même publié séparément de ce rapport.

⁴¹ NATIONAL COMMISSION ON SEVERELY DISTRESSED PUBLIC HOUSING, *Final Report to the Congress and the Secretary of Housing and Urban Development*, 1992, p. 103.

⁴² Notices of Funding Availability (1996).

⁴³ HUD (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT), *Public Housing that Works. The Transformation of America's Public Housing*, mai 1996.

racialisés. Dans les documents officiels, seules se trouvent mentionnées les obligations incombant aux porteurs de projets en matière de non-discrimination, conformément au *Fair Housing Act* de 1968. Outre celle d'informer l'ensemble des groupes ethniques et raciaux des nouvelles offres de logement, les conventions-types (*grant agreements*) signées entre le HUD et les agences locales du logement stipulent simplement que ces dernières doivent : « 1) ouvrir l'accès aux logements aidés dans les quartiers non minoritaires et élargir la gamme des choix à la disposition de tous les ménages aidés à l'échelle des agglomérations ; 2) réinvestir dans les quartiers de minorités, tout en améliorant la qualité des logements qui s'y trouvent et en les rendant plus abordables, afin qu'ils puissent véritablement faire l'objet d'un choix par les ménages aidés ».

On le voit, les fonctionnaires fédéraux ne dévalorisent pas le choix délibéré de résider dans un quartier de minorités ; ils entendent seulement faire en sorte que ce choix ne soit plus pénalisant. C'est ce que souligne aussi, dans un document de 1999, le ministre du Logement et du Développement urbain d'alors, Andrew Cuomo. Dans un chapitre intitulé « Des quartiers stables et diversifiés », au titre de la stabilité, l'auteur évoque « 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 groupe racial et culturel ». Le caractère multi-ethnique et multiracial de ces quartiers est donc valorisé, sans pour autant que soit suggérée la nécessité d'y introduire des Blancs dans l'optique d'un « rééquilibrage ». Le document évoque en effet « 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 potentiels⁴⁴ ».

De tous les textes officiels que nous avons pu consulter, ce dernier est le seul à mentionner la dimension ethno-raciale du peuplement pour décrire l'évolution souhaitable des quartiers. C'est bien davantage la déconcentration de la pauvreté qui se trouve au cœur de la rhétorique fédérale depuis le milieu des années 1990. La toile de fond de l'analyse officielle est le corpus de travaux – principalement dus à des économistes et des sociologues – publiés dans le sillage du livre-phare de William J. Wilson sur les « vrais défavorisés »⁴⁵ et s'interrogeant sur l'existence et l'ampleur d'effets de quartier (« *neighborhood effects* »), c'est-à-dire de répercussions négatives de la concentration spatiale de ménages pauvres sur leurs valeurs, leurs comportements et leurs destinées. Dans une conférence organisée en 1999, Bruce Katz, l'un des principaux concepteurs du programme HOPE VI et futur vice-président de la *Brookings Institution*, mettait ainsi l'accent sur la « corrélation » entre ces concentrations de grande pauvreté et « des indicateurs sociaux de première importance tels que des performance scolaires déclinantes et des taux relativement élevés d'activité criminelle, de dislocation des familles, de toxicomanie et de grossesses précoces⁴⁶ ».

La rénovation urbaine française : lutter contre les ghettos

La rhétorique des pouvoirs publics américains souligne avant tout les *bénéfices individuels* de l'intégration économique et sociale censée résulter des situations de mixité résidentielle. Le contraste est saisissant avec les justifications du programme français de rénovation urbaine. Dans ce cas, ce ne sont pas les possibles effets pénalisants pour les

⁴⁴ CUOMO A., *HOPE VI. Building Communities, Transforming Lives*, HUD, décembre 1999.

⁴⁵ WILSON W.J., *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

⁴⁶ *Chicago Futures Forum*, 26 février 1999.

individus de l'isolement social et spatial qui sont mis en avant. Les discours publics hexagonaux sont animés par d'autres préoccupations, qui ont trait aux périls que la « ghettoïsation » et la « communautarisation » des quartiers défavorisés entraîneraient pour la société dans son ensemble. Le risque découlant de la surreprésentation des minorités dans lesdits quartiers – celui d'une division du corps social – est bien de nature collective.

La hantise française du « ghetto » est ancienne. Dans un Livre blanc des HLM publié en 1975, le délégué général de l'Union nationale des fédérations des organismes HLM, Robert Lion, agitait déjà la menace de démolitions massives destinées à prévenir la constitution de « *grands ghettos sociaux et raciaux* ». Toutefois, jusqu'aux années 1980, la dénonciation des « ghettos » par des mairies communistes opposées aux groupements résidentiels de travailleurs immigrés, puis aux immigrés tout court, demeurait circonscrite dans un cadre local⁴⁷. C'est au tournant des années 1990 que le thème du ghetto s'est nationalisé sur fond de politisation exacerbée de l'immigration⁴⁸, avant d'être réactivé dix ans plus tard, en même temps que le gouvernement socialiste de Lionel Jospin levait le tabou des démolitions dans le cadre de sa politique de renouvellement urbain. Sur ce point, la continuité et la convergence bipartisane sont désormais frappantes, comme en témoignent notamment ces propos ministériels :

« La France pourra renouer durablement avec le pacte républicain si l'on sait casser les ghettos et prévenir le basculement vers le ghetto de certains quartiers⁴⁹ » ;

« Je sens quand même une lame dans la société française qui est de dire que s'il n'y a pas de mélange, si on va vers des ghettos, vers le communautarisme, nous sommes en péril collectif⁵⁰ » ;

« Les efforts dans les quartiers doivent être le nouveau front républicain français, il faut [...] casser les ghettos [...]. Je pense qu'il faudra entre trois et quatre ans pour changer en tous les cas la gueule – il n'y a pas d'autre mot – de ces quartiers, pour déghettoïser une partie de la France. [...] À partir du moment où, dans les quartiers dont j'ai la responsabilité, on a continué à ghettoïser, c'est-à-dire quand les gens allaient bien ils en partaient et les primo-arrivants ou ceux qui n'allaient pas bien on les y mettait, on a une concentration de problèmes. Ce ne sont pas des communautés au sens où l'on a une seule communauté d'une seule origine ; ce sont 40 nationalités différentes en moyenne, mais ce sont 40 autres que de souche française pour dire la réalité⁵¹ ».

Lors des débats parlementaires sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo) en juillet 2003, dans un contexte marqué tant par les événements du 11 septembre 2001 que par le séisme électoral du 21 avril 2002, un consensus s'est formé pour décrire les quartiers en question comme constituant une menace existentielle pour la République, en tant que théâtre des assauts conjugués du fondamentalisme musulman et de l'extrémisme de droite. Ce thème fait alors recette sur tous les bancs des assemblées :

⁴⁷ MASCLET O., *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003.

⁴⁸ TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil, 2007 ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.

⁴⁹ Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement, conférence de presse, 24 avril 2001.

⁵⁰ Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement, France 2, 17 octobre 2001.

⁵¹ Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Europe 1, 23 décembre 2003.

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

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

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

À l'aune de ces discours, le « renouvellement urbain » comme la « rénovation urbaine » (soit les labels respectifs des programmes mis en place par la gauche et la droite) s'apparentent bien à des politiques de répartition des « immigrés » dans l'espace résidentiel. Ces politiques ont été conçues non pas comme des instruments d'intégration *économique* et *sociale* des populations visées, mais comme des vecteurs d'intégration *nationale* et *culturelle*. En témoignent par exemple ces propos formulés par deux ministres – l'un de gauche, l'autre de droite –, assez semblables à ceci près que, dans le second cas, l'approche assimilationniste est plus ouvertement assumée :

« Je suis favorable à une réflexion poussée sur l'intégration des populations issues de l'immigration. [...] Il faut tout faire pour éviter la constitution de ghettos où les habitants ne bénéficieraient plus d'une citoyenneté réelle. [...] Le renouvellement urbain doit renforcer la République, pour que chacun se sente concerné par les trois mots de la devise inscrite au fronton des mairies⁵² » ;

« Pour réussir l'intégration, il faut combiner deux efforts. L'effort de l'État et des collectivités publiques, [...] mais aussi l'effort du migrant lui-même que rien ne peut remplacer. Cet effort, c'est d'accepter et de respecter les valeurs, la culture, l'histoire de la France qui l'accueille. S'agissant de l'effort de l'État et des collectivités publiques, la politique de rénovation urbaine en est un exemple réussi. [...] Je veux croire qu'aucun responsable ne peut se satisfaire de voir des portions du territoire adopter un système de valeurs qui ne soit pas complètement celui de la République⁵³ ».

Conclusion

À l'encontre de certaines idées reçues, l'ethnisation – ou la racialisation – des politiques du logement social est nettement plus prononcée en France qu'aux États-Unis. Si convergence il y a entre les deux pays, elle tient aux effets concrets des politiques de promotion de la diversité résidentielle, qui, dans un cas comme l'autre, se révèlent impuissantes à modifier sensiblement la composition ethno-raciale de l'espace urbain. Les

⁵² Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, rencontre nationale des Grands projets de ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.

⁵³ Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, propos tenus lors d'un déplacement à Montfermeil, 17 novembre 2011.

modèles normatifs et idéologiques des politiques états-unienne et française n'en restent pas moins opposés.

Le modèle américain peut être qualifié de *procédural*, l'action antidiscriminatoire ayant notamment pour fonction d'expurger du processus d'allocation des logements une partie des facteurs faisant obstacle au libre choix par les individus de leur quartier de résidence. Dans cette perspective libérale, le peuplement des quartiers est conçu comme l'agrégation de choix individuels effectués dans le cadre du marché, les politiques publiques devant seulement garantir l'équité dans l'accès à l'offre résidentielle des différents territoires, au moyen d'une information adaptée. La diversité ethno-raciale est l'effet dérivé éventuel d'un processus alimenté par les individus eux-mêmes, qui se saisissent ou non des « opportunités » mises à leur disposition. Lutter contre la ségrégation ne saurait légitimer une restriction de la gamme des choix potentiels des membres des minorités, lesquels peuvent librement opter pour l'entre-soi résidentiel.

En pratique, cependant, la rénovation urbaine aux États-Unis a des effets indirectement discriminants. En détruisant un nombre significatif de logements bon marché et de grande taille, elle a un impact négatif disproportionné sur les minorités ethno-raciales, qui sont les groupes les plus dépendants de ce type de logements. Tel est aussi le cas en France. La différence entre les approches française et américaine tient plutôt à ce que la première repose sur un modèle de la mixité *substantialiste* – et non procédural. La mixité est alors comprise non comme la conséquence éventuelle d'un *processus* caractérisé par le libre choix des membres des groupes discriminés, mais comme un *état* à construire pour conjurer une menace politique incarnée par l'immigration et ses avatars. Tout se passe comme si la norme de mixité – dans son acception ethnique sous-jacente – primait sur l'égalité de traitement, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes pour un pays qui a fait de la « cécité à la race » un principe constitutionnel indissociable de sa conception de l'égalité.