

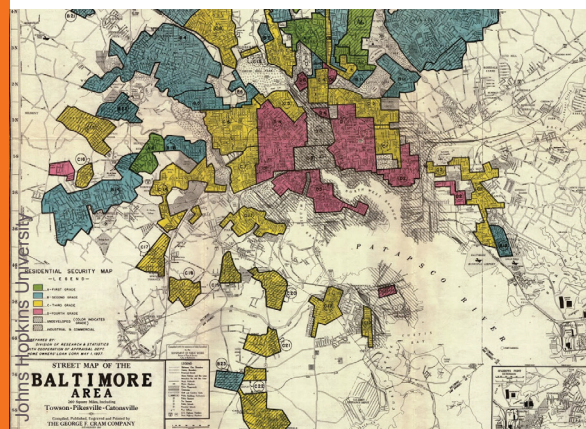
SÉGRÉGATION, PROGRAMMES DE MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ET IMPACT SUR LA SANTÉ ET SES DÉTERMINANTS SOCIAUX AUX ÉTATS-UNIS

Sandrine Halfen (ORS Ile-de-France)

OBSERVATOIRE RÉGIONAL
DE SANTÉ ÎLE-DE-FRANCE

SYNTHESE

Accéder à l'étude complète sur www.ors-idf.org



Face à la ségrégation et l'absence de justice spatiale aux États-Unis, des programmes de mobilité résidentielle proposent à des ménages pauvres vivant dans les quartiers les plus soumis à la ségrégation de vivre dans des quartiers plus favorisés. Ces programmes et leurs évaluations apportent un éclairage précieux, notamment sur les liens entre santé et territoire.

Depuis une quinzaine d'années, des travaux épidémiologiques en France ont permis de souligner les liens étroits entre les caractéristiques de l'environnement social du lieu de résidence des individus et celles de leur santé. Ces travaux, qui s'appuient sur une approche développée principalement aux États-Unis et au Canada, cherchent à identifier, indépendamment des caractéristiques individuelles, les facteurs contextuels qui pourraient avoir un effet sur la santé, et expliquer ainsi une part des inégalités sociales de santé. Ces facteurs contextuels sont principalement les caractéristiques sociales des quartiers dans lesquels vivent les individus.

Ces recherches, dites sur les effets du quartier (« *neighborhood effects* »), sont généralement conduites en intégrant à la fois des données d'enquête caractérisant les individus et des données disponibles caractérisant leur quartier (analyses multiniveaux). La prise en compte simultanée des caractéristiques individuelles et contextuelles permet ainsi de mettre en relief les éventuels « effets du quartier », à caractéristiques individuelles comparables. Par exemple, les liens entre obésité, offre alimentaire et type d'urbanisation dans le quartier de résidence ont pu être montrés à partir des données franciliennes de l'enquête Santé, Inégalités, Ruptures Sociales (SIRS)¹. De même, les liens entre insécurité ou dégradation des lieux publics dans le quartier de résidence et santé mentale ou somatique ont pu être établis dans des travaux portant sur des espaces géographiques variés².

Néanmoins, malgré cette littérature, il reste parfois difficile de comprendre précisément quelles sont les caractéristiques des quartiers qui peuvent avoir une influence sur la vie des individus et quels sont les processus en jeu. Et par la même, il reste difficile de

L'essentiel

- Les États-Unis conduisent des programmes de mobilité résidentielle visant à apporter des aides aux ménages les plus pauvres, vivant dans des territoires fortement ségrégués. Ces aides sont constituées de coupons de logements utilisables exclusivement dans le secteur privé associées à un soutien pour utiliser ces coupons dans des territoires dits d'opportunité (faible taux de pauvreté et de ségrégation).
- Ces programmes se heurtent à de nombreuses limites structurelles, notamment la réticence à la mixité « raciale » dans les quartiers dits d'opportunité et les pratiques discriminatoires de certains bailleurs.
- Les résultats des évaluations des programmes de mobilité sont hétérogènes, avec peu ou pas d'amélioration sur la plupart des déterminants sociaux de la santé et des résultats inégaux sur la santé.

Ce travail a été initié lors d'un séjour de recherche de trois mois à l'Université John Hopkins, Bloomberg School of Public Health, Institute for Health and Social Policy (Baltimore, Maryland, États-Unis), dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de la région Île-de-France, dont l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France est un département autonome, et l'International Fellows in Urban Studies Program.

Méthodologie

Le travail s'est appuyé sur trois principales sources d'information :

- ➔ revue de la littérature sur les questions d'effets de quartiers et de mobilité résidentielle ;
- ➔ série d'entretiens avec des acteurs engagés dans la mise en place des programmes de mobilité résidentielle ainsi que des chercheurs impliqués dans l'analyse de ces programmes ou des projets intégrant les questions d'effets de quartiers. Ces entretiens ont principalement été conduits dans deux villes des États-Unis, Chicago (Illinois) et Baltimore (Maryland), dans lesquelles la ségrégation résidentielle est particulièrement marquée et qui ont été pionnières dans l'implantation des programmes de mobilité résidentielle ;
- ➔ participation à des colloques, conférences sur les politiques du logement et leurs impacts sur la vie des bénéficiaires, sur l'évaluation des politiques publiques relatives à l'habitat et sur les questions d'effets de quartier et d'inégalités sociales.

déterminer quelle politique publique mettre en place pour agir plus efficacement et faire reculer les inégalités sociales et territoriales de santé.

Aux États-Unis, parallèlement aux travaux d'épidémiologie sur les effets de quartier, des recherches en sciences sociales ont été menées sur l'impact que peuvent avoir les programmes de « mobilité résidentielle ». Ces programmes visent à proposer à des ménages résidant dans des quartiers pauvres et de forte ségrégation « raciale » de déménager pour vivre dans des quartiers dits « d'opportunité » (les critères pour les qualifier sont essentiellement des critères sociaux et « raciaux » : faible taux de pauvreté et peuplés principalement de ménages « Blancs »). En observant *in situ* sur plusieurs décennies comment le « quartier » pouvait affecter la vie des bénéficiaires de ces programmes, ces recherches apportent un éclairage précieux, tant sur la ségrégation sociale et les politiques urbaines et de logements mises en œuvre pour y remédier que sur les liens entre territoire et santé.

Cette synthèse, qui accompagne un rapport, porte sur l'impact sur la santé et ses déterminants sociaux des programmes de mobilité résidentielle aux États-Unis.

Ce travail a un double objectif :

- identifier les différents types de programmes de mobilité résidentielle mis en place aux États-Unis dans le but de favoriser la mixité « raciale »/économique par des politiques du logement. Ces programmes sont menés depuis la fin des années 1990 dans différentes villes des États-Unis, parmi lesquelles figurent celles les plus soumises à la ségrégation. Certains programmes ont donné lieu à des évaluations intégrant le suivi des familles bénéficiaires sur plusieurs décennies ;
- caractériser les effets que ces programmes de mobilité résidentielle ont pu avoir pour les bénéficiaires, au niveau de leur santé mais aussi des principaux déterminants sociaux de la santé (éducation, insertion économique, liens sociaux, etc.).

[Notes et références]

[1] Cadot E., Martin J., Chauvin P. Inégalités sociales et territoriales de santé : l'exemple de l'obésité dans la cohorte SIRS, agglomération parisienne. BEH, 2005 ; 8-9 : pp. 88-91.

[2] Chauvin P., Vallée J. Inégalités de santé : dimensions individuelles et contextuelles. In : Territoires, incubateurs de santé ? Les Cahiers de l'IAU îdF. 2014 ; 170-171 : pp. 46-49.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Un pays toujours marqué par une forte ségrégation résidentielle

Les inégalités sociales et la pauvreté sont à des niveaux très élevés aux États-Unis. Le taux officiel de pauvreté permet d'estimer à environ un sixième la part de la population qui vit dans la pauvreté aux États-Unis (soit 45 millions de personnes). Ce taux diffère selon les populations, mais le critère statistiquement le plus discriminant est celui de la « race »³ : alors que moins de 10 % des Blancs (non-Hispaniques) vivent dans la pauvreté, c'est le cas de 27 % des Noirs⁴. Ces disparités ne sont pas également réparties sur l'ensemble du territoire. En effet, celui-ci reste marqué par une forte ségrégation résidentielle, tant économique que « raciale ».

Les facteurs sont nombreux pour expliquer cette situation. L'une des causes les plus profondes est sans aucun doute l'héritage de l'esclavage et les politiques de ségrégation raciale qui ont duré près d'un siècle (1876-1964) à la suite de l'abolition de l'esclavage en 1865. Basées sur la doctrine « Séparés mais égaux » (*Separate but Equal*), ces politiques ont notamment donné lieu à des ordonnances de ségrégation résidentielle. La première, signée à Baltimore en 1911, souligne « l'utilisation de pâtés de maisons séparés pour les Blancs et les personnes de couleurs pour les habitations, les églises et les écoles »⁵. D'autres facteurs peuvent également expliquer la ségrégation résidentielle :

- les politiques de zonage (*Exclusionary Zoning*) menée à partir du 19^e siècle, consistant avec différents types de réglementations à exclure certaines populations de certaines zones ;
- l'emplacement des logements sociaux, regroupés dans les zones où les populations noires étaient majoritaires. À Chicago, par exemple, 80 % des logements sociaux construits entre 1950 et 1965 sont localisés dans des quartiers où les Noirs constituaient plus de 75 % de la population⁶;
- les pratiques de « *redlining* », consistant à délimiter des territoires défavorisés et d'y appliquer des pratiques spécifiques pour certains services (santé, banques, emploi, assurance, commerces, etc.). Ces pratiques discriminatoires, qui peuvent aller de l'absence d'accès à ces services dans les « zones délimitées en rouge » à des accès plus coûteux que dans d'autres zones, ont renforcé la ségrégation.

Des disparités majeures de qualité de vie selon les territoires

Les disparités sociales dans la composition des quartiers se traduisent par des écarts majeurs, en termes de caractéristiques de l'environnement de vie des habitants. De nombreuses études montrent que les personnes qui vivent dans des quartiers où la part des ménages pauvres est élevée ont davantage de probabilités de vivre dans un environnement délétère, dans tous les sens du terme, tant dans leur quartier que dans leur logement.

- En termes d'éducation, par exemple, les écoles publiques sont sectorisées selon le lieu de résidence et sont principalement financées par la taxe foncière. Les écoles des quartiers concentrant le plus de ménages pauvres bénéficient donc des plus faibles financements, et donc des plus faibles ressources pour l'éducation. Et la part des enfants maîtrisant la lecture à 8-9 ans varie parfois de 20 points entre des quartiers socialement différenciés mais pourtant mitoyens⁷.
- Un autre exemple, qui peut être mentionné, est celui de l'accès à une alimentation saine⁸. De nombreux quartiers défavorisés sont situés dans des déserts

[Notes et références]

[3] Nous ne discutons pas ici de l'usage du critère de « race » dans les statistiques américaines et de sa pertinence. Cet aspect constituerait un thème à part entière. Pour une analyse critique de l'histoire des catégories ethniques et raciales dans les recensements des États-Unis, voir : P. Schor. Compter et classer : histoire des recensements américains. Paris. Presses de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, collection « En temps et lieux ». 2009.

[4] U.S. Census Bureau. Income and Poverty in the United States 2013. Current Population Reports. P60-249. U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2014.

[5] "The use of separate blocks by white and colored people for residences, churches and schools". Ordonnance votée par la municipalité de Baltimore en 1911.

[6] Newman S., Schnare A. "... And a suitable living environment": The failure of housing programs to deliver on neighborhood quality. Housing Policy Debate. 1997; 8(4): pp 703-741.

[7] Par exemple, à Baltimore, la proportion d'enfants maîtrisant la lecture à 8-9 ans est de 78,4 % dans le quartier Greater Govans (où vit une population composée à 91,5 % de Noirs) contre 95,6 % dans le quartier mitoyen de Guilford (composé à 77,2 % de Blancs). Source : Baltimore City Health Department. Neighborhood Health Profile. 2011.

[8] Fruits et légumes frais, aliments faibles en matières grasses et en sucre, etc.

alimentaires où les seules options alimentaires sont de la restauration rapide (restaurants *fast-food* ou *drive-in*) ou des épiceries de quartier (*corner* ou *convenient stores*) vendant principalement des aliments à grignoter, des boissons, du tabac, etc. Généralement, aucun produit frais n'y est vendu et les prix sont plus élevés que dans un supermarché ou une épicerie générale (*grocery store*). Outre le type de commerces alimentaires qui diffère selon les quartiers, une recherche a également pu montrer que selon la composition sociale des quartiers, les mêmes types de commerces offraient une variété plus faible d'aliments sains dans les quartiers défavorisés⁹.

- Le dernier exemple concerne l'environnement physique. Les quartiers défavorisés concentrent souvent davantage de nuisances environnementales que les autres. Généralement, la plupart des friches industrielles sont situées dans ces quartiers, avec une pollution des sols et/ou de l'eau liée à l'absence de traitements des matériaux toxiques, aux décharges illégales, etc. Les voies d'autoroutes traversent fréquemment ces quartiers, exposant les habitants au bruit et à la pollution de l'air. Parallèlement, du fait du manque d'entretien des immeubles, les habitants de ces quartiers sont également fréquemment exposés à des nuisances environnementales à l'intérieur même de leur logement (monoxyde de carbone, plomb, moisissure, animaux nuisibles, etc.).

Les exemples peuvent se multiplier dans toutes les sphères de la vie des individus et soulignent combien, pour les personnes vivant dans les territoires les plus faiblement dotés, le lieu de résidence peut constituer un frein à toutes opportunités, et les ancrer davantage encore dans ces territoires. De plus, même si certaines données font défaut, on peut facilement faire l'hypothèse que le cumul de ces conditions de vie¹⁰ et leur persistance dans le temps ont des conséquences préjudiciables sur la vie des habitants, et notamment sur leur santé.

Déconstruire la ségrégation raciale et économique par les politiques de logement

La plupart des politiques conduites pour modifier cette situation ont consisté (et consistent encore) à améliorer l'environnement des quartiers les plus en difficulté et les plus ghettosés. Cette approche, basée sur le lieu d'habitation (*place-based*), est principalement menée par les programmes fédéraux de rénovation et de revitalisation urbaine, tels que *Housing Opportunities for People Everywhere* (Hope VI) et *Choice Neighborhoods Initiative* (CNI).

Parallèlement, l'un des dispositifs de l'aide fédérale américaine aux logements cible les ménages ayant de faibles ressources et/ou habitant dans des logements sociaux (*people-based*). Ce dispositif d'aide, apportée par le biais de Coupons pour le choix du logement (*Housing Choice Voucher*, créés dans les années 1970, sous le nom de *Section 8 Voucher*), consiste à offrir une aide financière pour louer un logement situé exclusivement dans le secteur privé. Le ménage qui bénéficie du coupon doit choisir un logement dans le secteur privé, quelle que soit sa localisation sur le territoire, dès lors que celui-ci répond à certaines normes de sécurité et que le loyer est conforme à un standard fixé par l'Office des logements sociaux (*Public Housing Agency*) correspondant à un montant compris entre 90 % et 110 % du prix du marché. Le ménage paie au maximum 40 % de ses revenus pour le loyer ; le coupon permettra d'acquitter le complément. Les coupons constituent donc un programme d'incitation à la mobilité, en particulier des logements sociaux vers des logements du secteur privé, pensé comme permettant à des habitants de quartiers à forte concentration de pauvreté (et de logements sociaux) d'habiter dans des

[Notes et références]

[9] Par exemple, les produits frais étaient davantage proposés dans des épiceries générales de quartiers habités principalement par des Blancs que dans ce même type de commerces dans des quartiers habités principalement par des Noirs. Franco M., Diez Roux A., Glass T., Caballero B., Brancati FL. Neighborhood characteristics and availability of healthy foods in Baltimore. *American Journal of Preventive Medicine*. 2008; 35(6): 561-567.

[10] Telles que déserts alimentaires, déserts sanitaires, faible qualité des écoles, expositions multiples à des risques sociaux et/ou des nuisances environnementales dans le quartier comme dans les logements, faiblesse des activités économiques permettant de trouver un emploi, déficit de services tels que les transports publics, la sécurité, la propreté, etc.

quartiers moins défavorisés sur le plan social.

Les évaluations faites des trajectoires des ménages ayant bénéficié de ces coupons montrent néanmoins que beaucoup d'entre eux déménagent à proximité du logement dans lequel ils habitaient ou dans des quartiers ayant les mêmes caractéristiques sociales, ne permettant pas d'améliorer de façon majeure leurs conditions de vie. Les constats accumulés depuis des années montrent que les mécanismes qui tendent à reproduire les processus de ségrégations sont si fortement ancrés dans la société américaine, que sans recourir à des outils complémentaires, les coupons pour le choix au logement ne permettent qu'à la marge de déconstruire la ségrégation résidentielle. Dans ce contexte, des programmes de mobilité résidentielle s'appuyant sur les coupons pour le choix du logement ont été élaborés dans différentes villes des États-Unis. Leur objectif est de promouvoir et accompagner les ménages ayant des coupons afin qu'ils puissent les utiliser prioritairement dans des « quartiers d'opportunité » (*opportunity areas*) plutôt que dans des territoires défavorisés. Selon les villes, les critères pour définir ce que sont les quartiers d'opportunité diffèrent et cette question de la définition reste un défi majeur pour ces programmes. Mais quelle que soit la définition, ceux-ci tendent à offrir à peu près le même type de services : ateliers avec les ménages venant d'obtenir un coupon pour promouvoir l'idée des quartiers d'opportunité, présentation *in situ* des quartiers, contacts réguliers des ménages avec un référent conseil qui les accompagne dans leurs démarches pour trouver un logement, aides financières pour le déménagement et la caution, support juridique en cas de discriminations d'un propriétaire, soutien post déménagement pour favoriser une meilleure intégration des ménages dans les nouveaux quartiers et le maintien des familles dans ces nouveaux quartiers, etc. Les programmes de mobilité sont l'expression de ce que l'économiste A. Downs qualifiait en 1975¹¹ une « stratégie de la dispersion », une façon, selon lui, de déconstruire les ghettos noirs-américains.

Si les stratégies basées sur le lieu d'habitation (*place-based*), et celles sur les résidents (*people-based*) se complètent, certaines conditions doivent néanmoins être réunies pour qu'elles ne soient pas en concurrence l'une avec l'autre. En effet, les programmes de rénovation et de revitalisation contribuent à améliorer les conditions sociales des quartiers et offrent ainsi des opportunités pour les résidents, permettant à certains d'entre eux de constituer une nouvelle classe moyenne dans le quartier. Ces programmes peuvent aussi attirer dans les quartiers rénovés des ménages issus de la classe moyenne, ce que A. Downs appelle une « stratégie de reconquête de la classe moyenne ». Cependant, l'enjeu est de réussir à retenir la « nouvelle classe moyenne » dans le quartier et en même temps de promouvoir et de stabiliser la nouvelle « élite » du quartier en son sein, un processus appelé « enrichissement sans mobilité ». Ainsi, les programmes de mobilité résidentielle gagneraient à cibler les ménages les plus modestes pour les inciter à quitter les quartiers à forte ségrégation, tout en essayant de « retenir » la nouvelle classe moyenne dans ces quartiers afin de créer une certaine diversité sociale.

De nombreuses limites structurelles de la déségrégation par les politiques de logements

Les stratégies centrées sur le lieu d'habitation ou sur les personnes présentent certaines limites structurelles qu'il convient de souligner.

- La réticence de nombreux Blancs à emménager dans des quartiers présentant une diversité sur le plan « racial » ou à accepter que des Noirs puissent s'installer et résider dans les quartiers dans lesquels ils vivent eux-mêmes.

[Notes et références]

[11] Downs A. Opening up the Suburbs. An Urban Strategy for America. Yale University Press. 1975.

- Les liens avec le quartier, notamment le soutien social de la communauté (familles, amis, voisins, etc.), constituent l'une des raisons expliquant la réticence des ménages pauvres à la mobilité résidentielle dans des « quartiers d'opportunité »¹². Et l'ancrage des habitants dans leur quartier apparaît d'autant plus fort que leur situation socio-économique est difficile et le soutien social vital. Cela est particulièrement vrai dans un pays fondé sur l'idée même de soutien de la « communauté », avec une faible politique publique d'aide aux plus démunis.
- Les programmes de mobilité (et plus généralement ceux s'appuyant sur les coupons de logement) reposent sur une approche individuelle de la diversité sociale. Le détenteur du coupon doit trouver lui-même, sur le marché privé, un logement qui répond à tous les critères définis par le ministère du Logement¹³ et doit faire face, entre autres pratiques discriminatoires, aux refus de nombreux bailleurs de louer leur logement à des familles détenant des coupons. La politique de déségrégation dans le logement dépend ainsi de chaque détenteur de coupon, au lieu de reposer sur la décision politique de construire des logements sociaux dans les quartiers avec peu ou pas de logements sociaux.
- Les programmes de mobilité reposent sur l'idée que quitter des quartiers sinistrés pour se reloger dans des lieux de « meilleure qualité » peut favoriser davantage d'opportunités en termes d'éducation, de travail, de santé, de sécurité, etc. Cependant, la définition de ces lieux, appelés « quartiers d'opportunités », est toujours en débat et diffère beaucoup selon chaque programme de mobilité, rendant la comparaison et l'évaluation difficiles. Identifier les caractéristiques qui font qu'un quartier améliorera la vie de ses habitants reste une gageure, malgré les nombreuses études sur les « effets de quartier ».

De nombreuses limites pour mesurer les effets des programmes de mobilité

L'idée sous-tendant les programmes de mobilité est « d'extraire » les ménages des quartiers perçus comme réduisant leurs chances de réussite dans la vie et de leur proposer de vivre dans un environnement plus sain, que ce soit dans leur quartier ou au sein même de leur logement. Mais d'autres changements sont attendus dans ces programmes, comme l'amélioration des conditions de vie des ménages (en termes d'éducation, de santé, d'emploi, de situation économique, etc.) ainsi que « l'élimination des conditions préjudiciables à la santé, à la sécurité et au bien-être public », comme le souligne la loi sur le logement et le développement des communautés de 1974¹⁴.

Depuis les années 1970, de nombreux programmes de mobilité avec différents objectifs, conceptions et cibles ont été mis en œuvre aux États-Unis. Les évaluations de ces programmes sont variées, quant à la méthode et aux indicateurs retenus, et plus ou moins élaborées. Cependant, la première observation qui peut être faite est que ces évaluations se concentrent toutes sur l'impact individuel du programme de mobilité (le fait d'aider des ménages à déménager dans un quartier socialement plus favorisé améliore-t-il la vie des bénéficiaires de cette aide ?) et non sur l'impact collectif (le fait d'aider des ménages vivant dans des quartiers à forte ségrégation à déménager dans des quartiers à moindre ségrégation réduit-il la ségrégation aux États-Unis ? Et cela a-t-il un impact sur les deux communautés - celle de l'ancien quartier et celle du nouveau - et si oui selon quel processus ?). Quelques recherches, particulièrement celles de M. Fullilove sur les relogements effectués lors du programme de rénovation urbaine HOPE VI, principalement des relogements massifs et contraints par des démolitions d'immeubles, montrent que

[Notes et références]

[12] Venkatesh S., Celimli I. Tearing Down The Community. NHI. Shelterforce OnLine. Issue #138, November/December 2004.

[13] U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD).

[14] Housing and Community Development Act 1974.

la « stratégie de la dispersion » peut avoir des effets néfastes, non seulement pour chaque ménage réinstallé, mais aussi pour l'ensemble de la communauté d'origine dont la cohésion peut être détruite.

De plus, les programmes de mobilité ne sont pas conçus pour améliorer les conditions dans les quartiers les plus démunis mais pour « extraire » certains ménages de ces quartiers, considérés comme risqués, dangereux pour la santé et ayant des effets particulièrement néfastes sur l'éducation et l'insertion professionnelle. Par conséquent, si aucun programme de revitalisation n'est conduit parallèlement dans ces quartiers pauvres pour améliorer la qualité de l'environnement, au sens le plus large du terme, le processus « d'extraction » des ménages les plus motivés a tendance à accroître la concentration des plus démunis et à renforcer la ségrégation, au lieu de la réduire.

Une autre question est celle du biais de sélection dans ces programmes et le risque qu'il y a à généraliser les conclusions des évaluations. Les ménages impliqués dans les programmes de mobilité sont, d'une part, ceux qui ont décidé de déménager et, d'autre part, ceux qui décident de quitter des quartiers où la ségrégation est élevée (connus d'eux) pour des quartiers où elle est moindre (mais méconnus d'eux). Autrement dit, les ménages, sélectionnés sur la base du volontariat, présentent sans doute des caractéristiques particulières par rapport aux ménages refusant cette mobilité résidentielle. De plus, selon les programmes de mobilité, certaines familles peuvent être exclues (celles avec plus de quatre enfants, très endettées, etc.), parce qu'il est anticipé qu'elles ne réussiront pas leur insertion dans un nouvel environnement et qu'elles mettront en échec le programme. De nombreuses questions restent ainsi en suspens concernant ce biais de sélection : peu d'éléments existent sur les processus de prise de décision relatifs à la mobilité et ce qui commande le choix d'un logement et/ou d'un quartier. Il en est de même des caractéristiques des familles les plus susceptibles de déménager dans les quartiers d'opportunité, et celles parmi elles qui seront les plus susceptibles d'y rester. Finalement, de nombreuses questions sans réponses persistent autour des processus permettant de mesurer l'impact des programmes de mobilité.

Les résultats des différents programmes de mobilité sont assez hétérogènes et soulignent l'importance des modalités de mise en œuvre de ces programmes, des caractéristiques des ménages bénéficiaires et du contexte dans lequel les programmes sont menés, en particulier s'il s'agit de mobilité volontaire ou pas, de programmes géographiquement ciblés ou non, etc. Néanmoins, force est de constater que malgré l'ensemble des programmes conduits et après plusieurs décennies d'évaluation, il apparaît toujours difficile de conceptualiser les mécanismes qui lient les individus à leur quartier et d'identifier quelles caractéristiques du quartier influent sur les individus. De plus, certaines analyses par sous-groupes (par exemple, selon le genre, l'âge, etc.) montrent des résultats divergents soulignant que les liens avec l'environnement et les processus de mobilité peuvent varier selon les populations, éléments qui n'ont pas encore été théorisés.

Des effets sur la santé hétérogènes et relativement décevants

Bien que les résultats de ces évaluations soient hétérogènes, de nombreuses leçons peuvent être tirées des programmes de mobilité et de leur incidence en termes d'insertion et de qualité de vie dans les nouveaux quartiers, de santé ou de déterminants sociaux de la santé.

Les résultats de ces programmes montrent une amélioration des conditions de vie pour les participants en termes de conditions de logement et de caractéristiques du quartier. Cependant, l'importance de ces améliorations et leurs natures diffèrent net-

Mobilité résidentielle : exemples de programmes

Le programme « **Gautreaux** » a été réalisé à Chicago auprès de 7 100 ménages de 1976 à 2010 à titre de compensation à la suite d'une condamnation pour ségrégation des autorités en charge du logement (*Chicago Housing Authority*).

« **Moving to Opportunity** » (MTO) est une recherche expérimentale de mobilité résidentielle conduite dans cinq villes américaines entre 1994 et 1998 auprès de 4 604 ménages.

Le « **Chicago Family Case Management** » est un programme de mobilité conduit entre 2007 et 2010 auprès de 475 ménages vivant depuis en moyenne près de trente ans dans des logements publics voués à la destruction dans deux quartiers extrêmement pauvres de Chicago. Ce programme intégrait une assistance intensive pour faciliter la mobilité.

Le « **Effects of housing Choice Families on Welfare Families** » est l'évaluation du programme d'assistance au logement combiné à une assistance pour le travail dont l'objectif était de faciliter la transition des aides sociales à l'indépendance économique. Ce programme fédéral a touché 50 000 personnes et l'évaluation a porté sur un échantillon de 8 573 d'entre elles et a été conduite de 2000 à 2005 dans six villes des États-Unis.

tement selon les programmes, en fonction de leur conception, et notamment de la population ciblée, du critère pour l'utilisation des coupons de logement et des services de soutien dont les ménages ont pu bénéficier. Avoir un coupon de logement, même sans bénéficier de conseils et de soutien, permet aux ménages d'aller vivre dans des quartiers avec un taux de pauvreté moindre que les ménages de mêmes caractéristiques n'ayant pas de coupon de logement. Néanmoins le simple fait de donner des coupons de logements ne suffit pas à aider les ménages à se relocaliser dans des quartiers où le niveau de ségrégation « raciale » est moindre. L'assistance à la mobilité, associée à de nombreux services, permet ainsi d'aider efficacement les ménages à aller dans des « quartiers d'opportunité » et d'y rester durablement. Et la comparaison de deux programmes de mobilité, l'un appelé Gautreaux (cf. encadré), l'autre, *Moving to Opportunity* (MTO) (cf. encadré), montre qu'en termes de relocalisation ou de maintien dans le nouveau quartier, les résultats relativement décevants de l'expérience MTO peuvent être en partie attribués au manque d'assistance dans la conception du programme. En effet, cette absence de support n'a pas permis de créer les conditions d'une véritable distance spatiale et sociale avec l'ancien quartier de résidence et n'a ainsi pas favorisé l'insertion dans le nouveau quartier. Cependant, une constante peut être observée dans ces différentes évaluations : la grande difficulté qu'il y a à déconstruire la ségrégation résidentielle (économique et « raciale »), y compris en utilisant des coupons de logements avec des critères ciblés pour le choix du quartier d'accueil (taux de pauvreté faible, taux de « minorités » dans la population inférieur à un certain seuil, etc.) et/ou en accompagnant les bénéficiaires de ces programmes avec un large éventail de services de soutien et de conseils.

De plus, il est important d'avoir à l'esprit que le contexte général dans lequel ces programmes ont été mis en œuvre a probablement aussi joué un rôle important, bien qu'il soit difficile de prendre en compte cet élément dans les résultats. Parmi ces éléments de contexte, on peut citer notamment le cadre juridique de lutte contre les discriminations « raciales » et d'acceptation des Noirs dans les « quartiers de Blancs », l'acceptation des détenteurs de coupons de logements dans des quartiers dans lesquels vivent essentiellement des personnes issues de la classe moyenne, la volonté des « ménages Noirs » à aller vivre dans des « quartiers Blancs », l'état du marché de l'immobilier en termes de disponibilité de logements abordables, le contexte économique général et notamment la situation de la crise de 2007-2009.

Les quartiers défavorisés sont étroitement associés à un état de santé très dégradé, que ce soit chez les adultes ou les enfants, en ce qui concerne la santé physique ou la santé mentale. Les programmes de mobilité soulèvent ainsi la question de savoir si une mobilité volontaire d'un quartier défavorisé vers un quartier de qualité supérieure (en termes d'environnement physique et social) pourrait conduire à une amélioration significative de l'état de santé des individus. Et la seconde question est de savoir si la mobilité résidentielle volontaire pourrait être utilisée comme une modalité d'intervention en santé publique.

La plupart des données sur la santé viennent de l'expérience du programme *Moving To Opportunity* (MTO) et, dans une moindre mesure, de l'évaluation *Effects of housing Choice Families on Welfare Families* (WtWV) (cf. encadré) ainsi que de l'expérience « *Chicago Family Case Management* (CFCM) » (cf. encadré). Aucune donnée sur la santé ne provient directement du programme Gautreaux, faute de données sanitaires collectées dans ce programme, mais une étude comparant le taux national de mortalité et celui des familles ayant bénéficié du programme Gautreaux indique une forte diminution des risques de mortalité parmi les jeunes Noirs

masculins ayant été relogés dans des quartiers plus favorisés.

Comparés au nombre d'indicateurs de santé évalués, les résultats globaux de l'expérimentation MTO semblent modestes et décevants, avec peu ou pas de changements sur la plupart des indicateurs de santé physique ou mentale, chez les adultes comme chez les jeunes (13-20 ans) interrogés. Parmi les adultes ayant bénéficié du programme MTO, des améliorations significatives ont néanmoins été observées en ce qui concerne l'obésité sévère ainsi que le diabète, ce qui représente deux résultats importants compte tenu du fait que ces pathologies constituent deux des principaux enjeux de santé publique aux Etats-Unis. Pour le diabète, un effet majeur a été observé (une réduction de l'incidence d'environ un tiers sur une période de dix ans), comparable à celui observé dans le cadre du Programme national de prévention du diabète des Etats-Unis. Ce constat montre que des programmes de mobilité résidentielle peuvent produire les mêmes effets sur la santé que des programmes de santé publique. Si, analysés de façon globale, les résultats de l'expérimentation MTO ne sont pas clairs en ce qui concerne les effets sur la santé mentale des adultes, les analyses menées par sous-groupes montrent que les participants à l'expérimentation ayant passé le plus de temps (dose-effet élevée) dans des quartiers avec un faible taux de pauvreté avaient une meilleure santé mentale que les autres. Chez les jeunes, aucun impact de la mobilité sur la santé physique n'a été identifié, mais un effet majeur a été trouvé sur la santé mentale des jeunes femmes, en termes de réduction de la détresse psychologique, des maladies mentales, des problèmes émotionnels, des dépressions majeures, des crises de paniques, etc. Dans l'expérimentation « *Chicago Families Case Management* », des améliorations importantes ont également été enregistrées en ce qui concerne la santé mentale (dépression, anxiété, etc.), ce qui peut s'expliquer par les services intensifs inclus dans la conception même du programme.

En revanche, dans le programme « *Effects of housing Choice Families on Welfare Families* », les effets globaux sur la santé pour les adultes comme pour les enfants ont été soit très faibles soit inexistants, malgré une augmentation moyenne des dépenses alimentaires des familles qui aurait pu engendrer de meilleurs résultats en matière de sécurité alimentaire et de santé. La brièveté de la période de suivi (quatre à cinq ans) pourrait expliquer cette absence d'effets. Mais certaines analyses conduites par sous-groupes révèlent des résultats intéressants sur la santé, notamment une meilleure sécurité alimentaire et une hausse du recours à des soins dentaires parmi les ménages les plus vulnérables sur le plan social (sans emploi, bénéficiaires de l'aide sociale, avec un faible niveau d'éducation formelle, etc.). Ainsi, la mobilité résidentielle pourrait constituer une stratégie d'intervention de santé publique visant à réduire les inégalités en matière de santé en utilisant à la fois le ciblage des populations bénéficiaires et le ciblage géographique, tant des quartiers d'origine que de ceux de destination.

La mobilité résidentielle, à l'aide des coupons pour le choix au logement, vers des quartiers dits d'opportunité pour les ménages modestes issus des quartiers les plus ségrégués améliore-t-elle les conditions sociales et économiques des ménages, connues pour être un des déterminants majeur de santé ?

Si le programme Gautreaux a eu des effets spectaculaires sur les résultats en matière d'éducation, il n'en a pas été de même s'agissant de l'expérience MTO, dont les effets globaux ont été assez faibles et - encore une fois - décevants. Néanmoins, de nouvelles analyses issues de MTO publiées en 2015 sont venues contredire les résultats initiaux publiés quatre années auparavant, montrant des effets importants

du programme MTO sur l'éducation lorsque les enfants sont distingués selon l'âge qu'ils avaient au moment de leur arrivée dans le nouveau quartier, et non plus pris en compte globalement comme dans l'analyse initiale. Les nouvelles analyses indiquent des effets positifs de la mobilité sur l'éducation quand cette mobilité intervient lorsque les enfants sont encore jeunes (âgés de moins de 13 ans), et des effets négatifs quand cette mobilité intervient chez des adolescents (âgés de 13 ans ou plus)^[15]. Ces effets négatifs peuvent être attribués au fait que, chez les adolescents, l'arrivée dans un environnement social très différent et méconnu, est venu perturber les réseaux sociaux qu'ils avaient constitués dans leur quartier d'origine, réseaux sans doute plus solides que chez de jeunes enfants, et qu'ils leur a été plus difficile de s'intégrer dans les réseaux des adolescents du quartier dit d'opportunité. Malgré les nouvelles analyses de l'expérience MTO, les autres programmes (WtWV et le CFCM) n'ont montré aucun effet de la mobilité sur l'éducation ou alors des effets très faibles. Et les résultats d'une recherche conduite à l'échelle nationale ont révélé que les niveaux de performance scolaire étaient relativement similaires entre les enfants des familles ayant reçu des coupons de logement et les enfants des familles qui n'en avaient pas reçus, à caractéristiques sociales comparables (économiques, « raciales », etc.). Ces observations mettent probablement en relief la difficulté pour les détenteurs de coupons de trouver un logement dans un quartier ayant des écoles très performantes du fait des restrictions sur les prix des loyers pour utiliser le coupon de logement.

Si l'on considère l'emploi et les revenus, les effets des programmes de mobilité dépendent beaucoup des modalités de ces programmes, et en particulier de la façon de définir les « quartiers d'opportunité ». Globalement, les effets sur l'emploi ont été d'autant plus décevants que les quartiers dans lesquels les ménages ont été relogés avaient peu de ressources pour l'emploi et étaient « racialement » ségrégués. Lors de l'expérience MTO, certaines familles ont été relogées dans des quartiers dont les caractéristiques en termes de marché de l'emploi étaient moins favorables que celles du quartier dans lesquelles ces familles vivaient auparavant. Et, toujours dans la recherche MTO, certaines familles du « groupe de contrôle », qui n'ont donc pas bénéficié du programme de mobilité, sont restées dans des quartiers fortement ségrégués mais qui à cette même période ont bénéficiés de programmes fédéraux d'aide au retour à l'emploi, dans un contexte de marché du travail plutôt en croissance.

Il est difficile de tirer des conclusions en se fondant sur les résultats issus de la conception même de l'expérience MTO (« groupe expérimental » versus « groupe de contrôle »). L'évaluation finale de MTO a montré que les ménages du groupe « expérimental » n'avaient pas des probabilités supérieures que les ménages du groupe de contrôle de trouver un emploi ou d'avoir des revenus supérieurs. Les effets du programme « *Effects of housing Choice Families on Welfare Families* » sont aussi très décevants, particulièrement pour un programme focalisé sur le travail, sans incidence sur l'emploi ni sur les revenus pour le groupe ayant bénéficié du « traitement ».

Comprendre les liens entre santé et quartier de résidence

Différentes leçons peuvent être tirées des résultats des programmes de mobilité résidentielle, notamment en matière de liens entre santé et quartier de résidence.

[Notes et références]

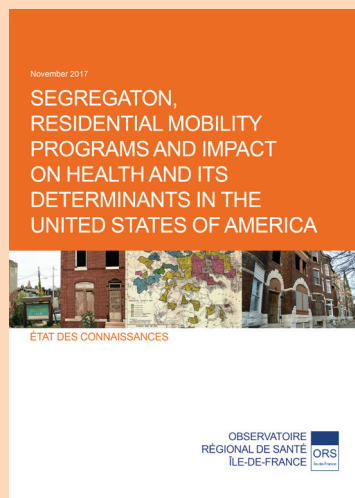
[15] Pris globalement, quel que soit l'âge au moment de la mobilité, les effets sur l'éducation tendent donc à s'annuler.

- Tout d'abord, les résultats des différents types d'évaluations des programmes de mobilité soulignent la nécessité d'analyser les données dans des sous-populations plutôt que dans la population dans son ensemble, parce que les effets environnementaux (effets de quartier) diffèrent selon les sous-populations : l'âge

au moment de la mobilité dans un quartier dit d'opportunité, le lieu de la mobilité (banlieue, centre-ville, type de quartier, etc.), la durée de résidence dans des quartiers ayant un faible taux de pauvreté, la distance entre le nouveau et l'ancien quartier, etc. Selon les groupes, les effets peuvent être plus ou moins importants, voire aller dans des sens contradictoires, ou avoir des effets sur différentes dimensions de la santé (santé mentale, santé physique, etc.). Comprendre les effets au sein de chaque sous-population pourrait permettre une meilleure compréhension des processus qui lient les individus à leur environnement, tel que leur quartier de résidence. Les liens entre santé et quartier de résidence peuvent aussi différer selon les caractéristiques des quartiers ou selon les dynamiques locales (notamment en fonction des forces sociales, économiques, démographiques ou institutionnelles en jeu dans ce territoire) qui peuvent varier selon la ville ou le quartier. Ainsi, un programme qui ne produit aucun effet dans une ville ou un quartier peut en produire dans un(e) autre car d'autres dynamiques existent ou du fait que le contexte, l'histoire et les processus de ségrégation ou de logement diffèrent également. L'utilisation de systèmes de typologie des quartiers intégrant tous ces éléments pourrait aider à la compréhension.

- Deuxièmement, les résultats des programmes de mobilité résidentielle montrent clairement qu'améliorer les conditions de logement (dans les quartiers et/ou dans les logements) ne constitue pas un pré-requis suffisant pour améliorer la santé ou certains de ses déterminants sociaux, tels que l'éducation et l'emploi. C'est plutôt la combinaison de différentes conditions qui produit ce qu'on appelle les « effets de quartier ». Parmi toutes ces conditions, l'éducation et l'emploi sont essentielles. Pour ce qui est de l'éducation, encourager les ménages ayant des enfants scolarisés à emménager, d'une part, quand les enfants sont jeunes et, d'autre part, dans des quartiers dont les écoles ont des performances scolaires élevées peut améliorer la réussite scolaire des enfants, mais aussi leur santé. Cela signifie que la question de la performance scolaire des écoles devrait être incluse dans la définition de ce qu'est un « quartier d'opportunité », mais aussi que les conseils et l'assistance aux détenteurs de coupons de logement, dans le processus de prise de décision pour la mobilité, devraient inclure des informations sur la qualité des écoles. Quant à l'emploi, les résultats des différents programmes montrent qu'emménager dans un quartier où il y a peu de pauvreté et peu de ségrégation « raciale » n'a aucun effet sur l'inclusion sociale (emploi, revenus) et sur la santé, en particulier la santé mentale, si le quartier n'offre pas (assez) de ressources pour l'emploi.
- Troisièmement, nous savons que le nombre de coupons pour le choix au logement distribués par le ministère du Logement et du Développement Urbain des Etats-Unis dans chaque état est limité et fixé à l'avance par le Congrès et ne bénéficie qu'à un quart des foyers éligibles pour ce programme. Cela signifie que la priorité doit être accordée aux foyers socialement les plus vulnérables et à ceux qui bénéficieront le plus de cette mobilité, en termes d'effets sur la santé, sur l'éducation, sur l'insertion sociale et économique, etc. Différents résultats des programmes de mobilité les plus récents issus de l'expérience MTO sur la durée d'exposition renforcent l'idée selon laquelle emménager dans un « meilleur environnement » durant l'enfance est un élément déterminant pour des effets à long terme sur l'individu. Ainsi, les ménages avec de jeunes enfants devraient être une des cibles prioritaires des programmes de mobilité, constituant un véritable engagement pour l'avenir. Cette sélection sur critères constituerait une rupture avec la procédure actuelle qui consiste à sélectionner par une loterie les ménages qui bénéficieront des coupons de logement selon une procédure « égalitaire » (tirage au sort) qui soulève des questions en termes d'équité.

En savoir plus



Cette synthèse accompagne un rapport (en anglais) qui présente dans une première partie les liens entre ségrégation résidentielle et santé.

La seconde partie du rapport détaille les différents types de politiques et de programmes de déségrégation par le logement.

Enfin, la dernière partie du rapport analyse l'impact de ces politiques ou programmes sur la santé et certains de déterminants sociaux (l'éducation, l'emploi, les revenus, les liens sociaux, etc.).

Le rapport est téléchargeable sur le site de l'ORS www.ors-idf.org

[Notes et références]

[16] Gervais-Labony P, Dufaux F. Justice... spatiale ! Annales de géographie, 2009 ; 665-666 (1) : pp. 3-15.



Observatoire régional de santé Île-de-France

15, rue Falguière

75015 PARIS

www.ors-idf.org

Président : Dr Ludovic Toro

Directeur de la publication : Dr Isabelle Grémy

L'ORS Île-de-France, département autonome de l'IAU Île-de-France, est un observatoire scientifique indépendant financé par l'Agence régionale de santé et le Conseil régional d'Île-de-France.

CONCLUSION

Les programmes de mobilité produisent des résultats inégaux en termes d'effets sur la santé et sur certains des principaux déterminants sociaux de la santé.

Néanmoins, il convient de souligner que bénéficier d'un programme de mobilité résidentielle, et passer d'un quartier fortement ségrégué avec peu de ressources à un quartier dit d'opportunité, améliore sans aucun doute la qualité de l'environnement, dans un sens large, au sein du quartier de résidence comme au sein du logement. Ces programmes de mobilité donnent aussi la possibilité (ou le droit) pour des populations dites issues des minorités, de vivre dans des quartiers ne concentrant pas les « minorités ».

Cependant, le nombre de bénéficiaires est minime comparé au nombre de ménages éligibles à ces programmes (environ un quart), et la question de la déségrégation par la mobilité résidentielle met en évidence un problème qui dépasse le seul cadre de la mobilité et renvoie à la question plus générale de la place accordée à la justice spatiale dans les politiques publiques des États-Unis.

Pour reprendre les travaux de P. Gervais-Labony¹⁶ sur la notion de justice spatiale, les différents constats dressés dans cette étude sur les États-Unis illustrent les deux types d'injustices sur les groupes sociaux définies par I. M. Young en 1990 : la domination, qui empêche certains groupes de faire des choix, et l'oppression qui empêche certains groupes d'acquiescer les moyens mêmes de faire ces choix. En y introduisant une approche spatiale, la notion de justice spatiale permet de mettre en relief les interactions entre le spatial et le social : l'injustice sociale qui se traduit dans l'espace, et réciproquement, l'organisation sociale de l'espace qui produit de l'injustice.

Aux États-Unis, de nombreux habitants, en particulier Afro-américains, sont enclavés et bloqués dans des quartiers où la pauvreté est particulièrement concentrée, avec très peu de ressources en termes d'éducation, d'emploi, de santé, de sécurité, d'alimentation, etc. et sans possibilités de promotion sociale. Encourager les habitants à quitter ces quartiers pour élargir les opportunités est une façon de contourner le problème de la ségrégation, du racisme et des inégalités et de légitimer le manque d'équité et de justice spatiale aux États-Unis. C'est aussi une façon d'attribuer la responsabilité du problème à une question individuelle (le ménage) plutôt qu'à la communauté au sens large et à l'ensemble des politiques publiques qui ont conduit à cette situation et continuent de la maintenir. Les individus doivent ainsi décider de quitter le piège de pauvreté dans lequel ils vivent, essayer d'obtenir un coupon de logement fourni par une loterie, attendre des années avant d'en obtenir éventuellement un, quitter leur réseau social, faire face aux refus de nombreux bailleurs de louer leurs biens à des familles bénéficiaires d'aides sociales, être victimes de discriminations quand ils emménagent dans des quartiers principalement habités par des ménages « Blancs », etc. Individuellement, ces ménages doivent faire face, dans ces programmes de mobilité, à des problèmes structurels et relever tous les défis qui ont alimenté les processus de ségrégation aux États-Unis depuis des siècles.

Outre la volonté politique, des ressources budgétaires suffisantes sont nécessaires pour passer de programmes à petite échelle à des programmes déployés à grande échelle, mais aussi pour inclure la justice spatiale dans toutes les politiques afin de résoudre en profondeur le problème de la ségrégation aux États-Unis et de sa difficile déconstruction.