

Ecole thématique internationale co-organisée par

PACTE Grenoble, le LATTS Paris et l'EPFL Lausanne

« Les recompositions territoriales et les transformations de l'action publique »

« Trois énigmes sur la construction des intérêts territorialisés »

Thème 1 : Le territoire comme ressource pour l'action collective ?

***Gouvernements résidentiels privés et municipalités détournées :
l'habiter comme territoire affirmé, l'habiter comme sphère d'action collective***

Mathieu PERRIN

Laboratoire CNRS PACTE

Depuis la décennie 1970, les périphéries des grandes agglomérations des Etats-Unis d'Amérique sont lieux d'émergence de nouveaux et nombreux territoires administrés par des gouvernements résidentiels privés. Nombre de foyers optent pour l'achat d'un logement au sein d'un *Common Interest Development* (CID), c'est-à-dire d'un développement résidentiel régi par une association de propriétaires, ou d'une *Gated Community* (GC). Cette dernière est une forme encore plus aboutie de cette tendance visant à renforcer le pouvoir des habitants sur leur environnement proche puisque, bien que très souvent basé sur le statut juridique du CID, l'ensemble résidentiel est de plus physiquement fermé par des murs et/ou clôtures. C'est donc l'accès aux personnes non résidentes qui est restreint par cette fermeture. Cette utopie du privé, cette "privatopia" ainsi dénommée par le politologue McKenzie (1994), n'est pas nouvelle. Pour exemple, la GC de *Llewellyn Park* marque la périphérie new-yorkaise depuis 1857. Mais CID et GC ne connaissent un réel succès outre-atlantique que depuis les décennies 1960 et 1970. En 1998, le nombre d'unités d'habitation en CID était de 16 millions, soit 14,6% du parc de logement national¹. Selon le *U.S. Census Bureau*, organisme chargé des recensements aux Etats-Unis d'Amérique, 5,9 % des foyers américains, soit plus de 7 millions de foyers, affirmaient résider dans un ensemble résidentiel entouré de murs ou de clôtures en

¹ Chiffres publiés en 1999 par le *Community Association Institute* et cités par McKenzie (2003).

2001 (Sanchez et alii, 2005). Bien que les statistiques soient moins nombreuses concernant les pays étrangers, la prolifération des GCs, adaptées à des cadres légaux différents du CID ou parfois développées hors de tout cadre légal, fut rapide et la dissémination porte désormais sur chaque continent².

La multiplication de ces gouvernements résidentiels privés perturbe la manière traditionnelle de concevoir la gestion territoriale qui, jusqu'alors, restait bien souvent l'apanage des pouvoirs publics. En effet, le territoire de l'habiter polarise de plus en plus fortement l'espace à l'échelle locale, mais cet habiter tend également à devenir une sphère d'action collective efficace. Pour quelles raisons l'intérêt territorial devient-il de plus en plus un intérêt habitant ? Pour quelles raisons les résidents privilégient-ils l'habiter comme sphère d'action collective au détriment de la sphère publique ? Ce papier a pour premier objectif d'apporter réponses à ces deux questions par une analyse des logiques propres au développement important des CIDs et GCs aux Etats-Unis d'Amérique. Puis, ces écrits auront, en deuxième objectif, à faire ressortir les jeux d'acteurs existant entre ces gouvernements résidentiels privés et des pouvoirs publics qui se voient concurrencés en terme d'emprise spatiale, ou encore dans la capacité à initier une action territoriale collective. Cette réflexion sera prétexte à une analyse du cas français où les jeux d'acteurs ne peuvent être les mêmes puisque ce sont les communes périphériques de petite taille qui semblent présenter des avantages similaires à ceux que les gouvernements résidentiels privés états-uniens procurent.

I. 1 – CIDs et GCs pour pallier l'inefficacité des pouvoirs publics

Un premier axe d'analyse tend à considérer CIDs et GCs comme entités urbanistiques efficaces lorsqu'il s'agit d'assurer la pérennité d'un développement résidentiel. En accédant à ce type d'habitat, tout acheteur devient membre, à titre d'une voix par unité résidentielle, de l'association de propriétaires. En contrepartie, il s'engage à respecter les *Covenants, Conditions & Restrictions* (CC&Rs), c'est-à-dire les restrictions d'usage affectant la propriété. Bien que souvent draconiens, ces CC&Rs garantissent que l'environnement proche, les propriétés attenantes ne se dégraderont pas excessivement puisque toute évolution architecturale ou paysagère doit être votée à la majorité qualifiée de l'association de propriétaires. L'entretien du bâti, la tonte des pelouses, le nettoyage des vitres sont souvent rendus obligatoires selon certaines échéances afin d'assurer la régularité de ces tâches.

² Ces ensembles résidentiels privatisés, fermés et sécurisés connaissent un réel succès au Brésil, en Argentine, au Mexique, ou encore en Afrique du Sud. Mais ils se développent également au Canada, en Australie, en Chine, à Taiwan, en Turquie, au Liban, en Egypte, en Russie, au Portugal, en Grande-Bretagne, ou encore en France. De nombreux autres pays pourraient être cités.

D'autres restrictions peuvent porter sur les horaires auxquels sont acceptés les non résidents, sur le poids limite des animaux de compagnie, etc. Ainsi réglementé, l'ensemble résidentiel est en mesure d'empêcher certaines dérives que les pouvoirs publics ne sont en mesure de prévenir. Les CC&Rs doivent être compris comme une législation renforcée sur l'environnement d'habitat, et palliant des législations publiques jugées trop permissives. Le gouvernement résidentiel privé étend donc sa capacité d'action de par le fait que le contrat social y est transformé en contrat juridique (Billard et alii, 2005 : 230). CIDs et GCs particulièrement, en raison de leur fermeture physique, sont également le choix de multiples foyers en raison d'une demande sécuritaire qu'ils y trouvent, et que les pouvoirs publics ne seraient en mesure de satisfaire. Cette volonté de préservation d'un certain cadre de vie peut également se lire en termes économiques : les CC&RS, et les murs des GCs, permettent de préserver les valeurs foncières et immobilières à long terme (Le Goix, 2003) face à une "déliquescence" et un "chaos" urbains que ressentent parfois les résidents (Low, 2003). CIDs et GCs permettraient donc de pallier, de par un contrôle accru sur l'environnement d'habitat, l'incapacité des pouvoirs publics à garantir l'intégrité et le bon fonctionnement des aires résidentielles sur le long terme.

I. 2 – CIDs et GCs comme politique d'endiguement d'une société démocratisée

Un deuxième axe d'analyse amène à concevoir les CIDs et GCs comme des formes contemporaines de recherche d'entre-soi, de ségrégation. Aux Etats-Unis d'Amérique, l'unique discriminant accepté est l'âge, permettant le développement de *retirement communities*, ensembles résidentiels réservés aux seniors (plus de 55 ans). (Billard & alii, 2005 ; Pihet, 1999 ; Le Goix, 2003). Cependant, il serait naïf de considérer que l'homogénéité sociale n'est limitée qu'au seul critère de l'âge. Une étude statistique réalisée en 2000 sur un échantillon de 219 GCs de l'aire métropolitaine de Los Angeles montre clairement que les revenus du foyer sont un élément important d'homogénéisation sociale (Le Goix, 2006a : 144-145). Le caractère racial joue également fortement dans cette homogénéisation, bien que la discrimination se joue dans ce cas précis plus intensément entre le voisinage dans lequel se localise la GC et le reste de l'agglomération. Cette homogénéisation et l'entre-soi qui en résultent peuvent être les fruits du marché. Les prix de l'immobilier sélectionnent la population en fonction des revenus et les valeurs véhiculées par les développeurs pour promouvoir leurs produits sont orientées en fonction des populations qu'ils souhaitent cibler. A noter d'ailleurs que la gamme des GCs s'est considérablement diversifiée et démocratisée. Initialement mode d'habiter choyé par les élites WASP, la GC devient le choix de publics

plus modestes et de populations ethniques différentes, bien que les statistiques démontrent une sous-représentation importante de populations noires optant pour cette *privatopia*. Aussi, l'homogénéisation sociale des résidents peut être obtenue par des procédures visant distinctement à écarter les populations non désirées, en donnant à l'association de propriétaires la possibilité de refuser la transmission d'un bien pour des critères tout aussi subjectifs que la sympathie ou la sociabilité de l'acheteur potentiel (Le Goix, 2003).

Cet entre-soi amène McKenzie (1994) à penser que cette montée en puissance des gouvernements résidentiels privés furent, entre autres, le moyen de prolonger la ségrégation résidentielle qui avait été rendue interdite par la sphère publique et notamment la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique en 1948. D'une première phase héritée du système esclavagiste et dans laquelle populations noires et blanches vivaient à proximité (Massey & Denton, 1995), en passant par une seconde phase durant laquelle les populations blanches usèrent de législations et d'actions publiques, telles que le zonage (Perin, 1977 ; Ruegg, 2000) et l'haussmannisation (Massey & Denton, 1995) afin de mettre à distance des populations noires gagnant en pouvoir, l'espace états-unien serait passé à une troisième phase de relations spatio-résidentielles dans laquelle la ségrégation est organisée par des actions et règlements privés. La sphère privée n'est donc ici attrayante qu'en ce qu'elle permet de perpétuer une ségrégation rendue illégale par les pouvoirs publics. Caldeira (2000) fait cette même lecture en trois phases de l'histoire résidentielle brésilienne entre la fin du XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle pour expliquer l'essor des GCs brésiennes. De même, l'explosion brutale du nombre de GCs dans l'Afrique du Sud post-apartheid permet d'envisager un processus similaire. Ces trois cas états-unien, brésilien et sud-africain, partagent une histoire marquée par de grands clivages entre leurs populations puis une phase de démocratisation importante. Et cette phase de démocratisation marquée par un gain de pouvoir et de reconnaissance chez les minorités afro-américaines des Etats-Unis d'Amérique, par l'obtention du droit de vote pour toutes les populations brésiennes (même illettrées) durant la décennie 1980 et par l'abrogation des lois d'apartheid sud-africaines au début de la décennie 1990, fut invariablement suivie par un développement important de CIDs et/ou GCs. Les gouvernements résidentiels privés offriraient ainsi les moyens de limiter la sphère d'influence de pouvoirs publics qui, la démocratisation de la société faisant effet, répondraient de moins en moins aux attentes traditionnelles de certaines "élites" afin de contenter le plus possible l'ensemble de la population.

I. 3 – CIDs et GCs comme nouvelle sphère d'action collective : l'émergence du club

Alors que les deux premiers axes d'analyse conçoivent CIDs et GCs comme parade à une déficience des pouvoirs publics ou encore comme une forme de résistance à des politiques publiques défavorables aux populations optant pour ce mode d'habiter, une troisième voie envisage l'essor des gouvernements résidentiels privés plus positivement. CIDs et GCs offrirait la possibilité de mener des entreprises communes, des actions d'intérêt commun, sans que celui-ci ne soit général et s'établiraient comme nouvelle sphère d'action. Webster (2001 & 2002) conçoit l'émergence de cette nouvelle sphère d'action comme l'application de la théorie des clubs. Selon le père de cette théorie, l'économiste Buchanan (1965), le club est l'entité permettant l'investissement partagé communément tout en réduisant l'accès aux seuls membres, et donc investisseurs, afin d'éviter la congestion que connaissent certains biens publics. Or nombre de résidents aisés optent pour la GC en raison du cadre de vie qu'elle procure, notamment en terme d'équipements communs (piscines, terrains de tennis, golfs, etc.). La GC, quand elle est d'un certain standing, couplant l'habitat à des services spécifiques et à des possibilités d'activités sportives et culturelles, est assimilable à un *package*. En unissant habiter et activités de loisirs, les développeurs immobiliers se conçoivent désormais plus comme des vendeurs de "style de vie". Seulement cette nouvelle sphère d'action, très positive en ce qu'elle favorise les entreprises communes, comprend en sa définition des propensions à la discrimination (Jordan, 1996) puisque l'accès réservé aux membres partage la population entre bénéficiaires et non bénéficiaires (Manzi & Smith-Bowers, 2006). Etant donné le succès des CIDs et GCs, c'est même une part croissante et souvent importante de l'espace périphérique des grandes agglomérations qui est réservée à l'habitat et aux loisirs des membres.

II. 1 – Jeux d'acteurs, gouvernements résidentiels privés et pouvoirs publics

Certains jugent la GC être le signe d'une volonté sécessionniste (Reich, 1991). Les populations les plus avantagées gagneraient avantage à se désolidariser du cadre administratif traditionnel. Mais cette hypothèse fait débat et certains la contestent (Billard et alii, 2005 ; Le Goix, 2006a). Plus adoptée est l'hypothèse séparatiste. Fortement ancré dans la tradition américaine, le séparatisme, consistant à reconnaître une entité municipale et la capacité de celle-ci à s'autogouverner dans la sphère publique, connut une période particulièrement faste entre les années 1950 et 1980. Cette mesure appelée « incorporation » a séduit car elle permet d'éviter la redistribution des taxes vers des aires plus nécessiteuses, mais offre également de bénéficier de fonds ou d'équipements publics (Le Goix, 2006b). Cependant, ce processus de

municipalisation serait moins vigoureux depuis deux décennies, et ce, en raison du succès des gouvernements résidentiels privés, estiment certains auteurs. Ceux-ci suggèrent que les CIDs, dont les GCs, offriraient une alternative efficiente et plus souple (Billard et alii, 2005).

Les municipalités sont généralement intéressées par l'implantation de GCs sur leur territoire car ces développements sont synonymes de nouvelles rentrées fiscales sans nécessiter d'importants investissements en terme d'infrastructures. La viabilisation est effectuée par le secteur immobilier privé et il ne reste à la charge des municipalités plus que la réalisation des raccords entre les différents réseaux. Il existe donc un partenariat public-privé duquel pouvoirs publics et développements résidentiels privés tirent communément bénéfice (Le Goix, 2006b). Mais à plus long terme, cette collusion signifie généralement une perte d'influence de la municipalité sur son propre territoire et de la portée de l'action publique. Ne pas oublier que CIDs et GCs n'ont pour but de défendre les intérêts municipaux, mais bien celui de leurs membres. Ces gouvernements résidentiels doivent donc être considérés comme des forces politiques (McKenzie, 1994 : 26 ; Le Goix, 2006b : 88), et pas seulement à l'échelle locale. En plus de leurs appuis économiques, à savoir les lobbys immobiliers, ces gouvernements résidentiels périphériques bénéficient de soutiens politiques à haut niveau : l'élection à la Chambre des représentants des Etats-Unis de 1994 vit la victoire de nombreux candidats républicains sorties de périphéries plutôt huppées, alors que leurs prédécesseurs provenaient d'aires plus centrales (Davis, 2006).

II. 2 – En France, des communes détournées de leur destinée républicaine

L'engouement que connurent les Etats-Unis pour ces ensembles résidentiels privés n'a pas marqué le territoire hexagonal aussi intensivement. Depuis quelques années, des promoteurs immobiliers développent des GCs. Ils connaissent un succès certain, notamment dans les périphéries toulousaines, dijonnaises, ou parisiennes. Mais l'emprise spatiale de ces développements est loin d'être de la même envergure qu'outre-atlantique. Pourtant la « ville à trois vitesses », en sa relégation, sa périurbanisation et sa gentrification, décrite par Donzelot (2004), devrait offrir un terreau favorable à de tels développements. En fait, le processus serait un peu différent. Les périurbains français trouveraient, en la commune, un outil performant de contrôle de leur environnement pour un coût réduit (Charmes, 2005), sans renoncer à des services publics de bonne qualité telle que les écoles élémentaires. En restreignant l'urbanisation, en ne cédant des permis de construire que pour de grandes parcelles, certaines communes s'offrent les moyens d'une homogénéisation sociale. D'ailleurs, les recensements de 1990 et 1999 analysés par Berger (2004) tendent à démontrer

que les communes périurbaines se polarisent socialement. Ces dernières auraient donc tendance à vendre un « style de vie » (Charmes, 2005), rappelant ainsi la logique des gouvernements privés états-uniens.

Défendant l'intérêt habitant au détriment de l'intérêt général, la commune aurait été détournée de sa destinée républicaine. Si l'on ose poursuivre le parallélisme états-unien, la commune deviendrait parfois le palliatif, choisi par les habitants, aux déficiences de pouvoirs publics tentant de défendre l'intérêt général. N'utilisant pas les mêmes "méthodes" de sélection des nouveaux arrivants, ces pouvoirs publics, y compris des communes, ont bien évidemment plus de difficultés à assurer la sécurité, l'harmonie et la tranquillité de l'environnement d'habitation. Quelquefois la commune, de par les outils légaux dont elle dispose, permettrait de court-circuiter des décisions provenant d'échelons supérieurs alors qu'elle avait jusqu'alors pour but de les appliquer au nom de l'intérêt général. La résistance engagée par de nombreuses communes, souvent périphériques, aux mesures favorisant la mixité socio-spatiale est connue. Enfin, des services originellement publics, tels que l'école élémentaire à laquelle les périurbains tiennent, deviennent exclusifs en raison de la sélection lors de l'accès à l'habitat. Ainsi, la commune tend à devenir un club. Nombre de communes ou d'intercommunalités réservent l'accès de certains de leurs équipements à leurs citoyens, ou majorent le prix d'entrée des individus extérieurs. Mais l'accès à l'habitat, n'est pas forcément aussi restreint dans ces communes ou intercommunalités.

En définitive, certaines autorités municipales tendent à exercer une fonction proche de celle du syndic (Charmes, 2005 : 167), rappelant ainsi le gouvernement résidentiel états-uniens structuré autour de son association de propriétaires.

Conclusion

Les logiques expliquant le développement des CIDs et GCs ou le détournement de certaines communes périphériques en syndicats démontrent les avantages d'un territoire polarisé par l'habiter. Cependant, il reste beaucoup à apprendre sur les processus qui font de l'habiter un élément plus ou moins important dans la structuration du système territorial. Comment expliquer la survalorisation de l'échelle de l'habiter depuis quelques décennies dans de nombreuses contrées occidentales, voire mondiales ?

Bibliographie

- Berger, M. (2004) *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée*, Paris : CNRS, 320 p.
- Billard, G.; Chevalier, J. & Madoré, F. (2005) *Ville fermée, ville surveillée : la sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 230 p.
- Buchanan, J. (1965) « An economic theory of clubs », *Economica*, 32, Feb, pp. 1-14.
- Caldeira, T. P. R. (2000) *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadinia em São Paulo*, São Paulo: Editora 34, 399 p.
- Charmes, E. (2005) *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris : L'Harmattan, 219 p.
- Davis, M. (2006) *Au-delà de Blade Runner : Los Angeles et l'imaginaire du désastre*, Paris : Editions Allia, 154 p.
- Donzelot, J. (2004) « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n°3-4, mars-avril, p. 14-39.
- Jordan, B. (1996) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge: Polity Press.
- Le Goix, R. (2003) *Les gated communities aux Etats-Unis : morceaux de villes ou territoires à part entière ?* Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 491 p.
- Le Goix, R. (2006a) « Gated communities: sprawl and social segregation in Southern California », in Atkinson, R. & Blandy, S. (Ed.), *Gated Communities*, London & New York: Routledge, pp. 131-151.
- Le Goix, R. (2006b) « Gated communities as predators of public resources: the outcomes of fading boundaries between private management and public authorities in southern California », in Glasze, G.; Webster, C. & Frantz K. (Ed.), *Private Cities: Global and Local Perspectives*, London & New York: Routledge, pp. 76-91.
- Low, S. (2004) *Behind the Gates: Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*, New York & London: Routledge, 271 p.
- Manzi, T. & Smith-Bowers, B. (2006) « Gated communities as club goods: segregation or social cohesion? », Atkinson, R. & Blandy, S. (Ed.), *Gated Communities*, London & New York: Routledge, pp. 152-166.
- Massey, D. S. & Denton, N. A. (1995) *American Apartheid*, Paris : Descartes & Cie, 385 p.
- McKenzie, E. (1994) *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*. London & New Haven: Yale University Press, 237 p.

- McKenzie, E. (2003) « Common-interest housing in the communities of tomorrow ». *Housing Policy Debate*, Volume 14, Issues 1 and 2, pp. 203-234.
- Perin, C. (1977) *Everything in its Place: Social Order and Land Use in America*, Princeton (N.J.) : Princeton University Press, 291 p.
- Pihet, C. (1999) « Le développement d'une territorialisation par l'âge : les "retirement communities" aux Etats-Unis », *Annales de Géographie*, n° 608, pp. 420-435.
- Reich, R. B. (1991) « Secession of the Successful », *New York Times Magazine*, Jan 20, pp. 16-17, 42-45.
- Ruegg, J. (2000) *Zonage et propriété foncière*, Paris : ADEF, 254 p.
- Sanchez, T. W.; Lang, R. E. & Dhavale, D. M. (2005) « Security versus status? A first look at the census's gated community data », *Journal of Planning Education and Research*, n° 24, pp. 281-291.
- Webster, C. (2001) « Gated cities of tomorrow », *Town Planning Review*, 72, pp. 149-170.
- Webster, C. (2002) « Property rights and the public realm: gates, green belts, and Gemeinschaft », *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29, pp. 397-412.