

Affordable for whom?

La politique de logement du maire de Blasio à New York entre *new progressivism* et fabrique néolibérale de la ville

Par Magda Maaoui

Magda Maaoui, docteure en urbanisme de l'université de Columbia, ATER à l'université Cergy-Paris
magdamaaoui@gmail.com

Le second mandat du maire de New York Bill de Blasio s'est achevé en novembre 2021. Le programme le plus emblématique de sa mandature restera sa politique de construction de logements abordables¹, dont l'objectif avait été fixé à 200 000 nouveaux logements lors de son premier mandat. Cette ambitieuse politique de logements a été mise en place non sans controverses et conflits, tels qu'illustrés par cette photographie prise en octobre 2018 devant City Hall, la mairie de New York (Fig. 1). Les membres du *Movement for Justice in el Barrio* y étaient accompagnés de plusieurs autres représentants d'associations qui rejetaient la politique de logement proposée par de Blasio.

Outre les manifestations devant la mairie, plusieurs espaces de dialogue dans la ville s'étaient alors transformés en champs de bataille depuis 2015, à l'annonce de cette politique de logement. Les réunions publiques qui avaient lieu dans plusieurs quartiers de la ville se sont peu à peu transformées en scènes de théâtre opposant le camp des élus chargés de passer en revue l'ordre du jour des réformes, au camp des *community organizers*² qui interrompaient le plus souvent les sessions en entrant dans la salle sans y être conviés, armés

1. La notion d'*affordable housing* désigne tout logement jugé abordable pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian local ou métropolitain. À ne pas confondre avec le logement social, qui se restreint au *social housing* ou au *public housing*, le logement abordable englobe un plus grand nombre de catégories, y compris dans le parc privé.

2. Le *community organizing* a vu le jour et s'est formalisé dans plusieurs quartiers aux États-Unis au cours des années 1930, permettant à des habitants vivant à proximité les uns des autres de s'organiser pour avoir plus de pouvoir et mieux faire valoir leurs intérêts communs face aux institutions publiques, entreprises, ou propriétaires dont les décisions impactent leur vie quotidienne.

de leurs mégaphones et de leurs banderoles. À ce groupe de l'opposition qui faisait office d'entracte bien trop bruyant et rapidement mis sous silence par les policiers présents, s'ajoutait le camp des habitants, plus figurants que vrais acteurs sur cette scène³. Ces champs de bataille devinrent rapidement l'emblème des controverses associées à la politique de logement proposée par le maire progressiste Bill de Blasio.

Fig. 1 : Manifestation à la mairie de New York organisée par des associations et collectifs opposés à la politique de logement abordable de l'ancien maire Bill de Blasio



Maoui, octobre 2018.

Notre article revient sur les deux mandats de ce maire, de 2014 à 2021, contexte à la fois marqué par la sortie de crise au lendemain de la crise financière de 2008, et par l'épisode plus récent de la pandémie mondiale du Covid-19. Ce double mandat restera marqué par une politique de logement qui illustre à la fois les ambitions d'un élu démocrate de gauche héritier d'un *new progressivism* à la Bernie Sanders ou à la Alexandria Ocasio-Cortez, et

3. Habitants de classe moyenne ou supérieure qui avaient le privilège de ne pas devoir travailler un mercredi après-midi pour venir lire au micro de ces séances publiques une liste de préoccupations pré-imprimées par leur comité de quartier.

le recours croissant à des outils politiques et économiques caractéristiques d'une fabrique néolibérale de la ville. En effet, de Blasio avait été élu en 2014 parce qu'il s'opposait nettement au maire sortant Michael Bloomberg et à sa politique pro-secteur privé, extrêmement critiquée par des mouvements tels qu'Occupy Wall Street lors de la crise des subprimes de 2008. De Blasio est alors encensé comme le maire providentiel pro-justice sociale, et sa première campagne se construit autour de la métaphore très dickensienne du "*Tale of Two Cities*", d'un New York à deux vitesses, rongé par les inégalités sociales.

Deux mandats plus tard, le bilan est mitigé, sa politique sociale donnant la part belle aux outils de l'*inclusionary zoning*⁴, à travers le programme Mandatory Inclusionary Housing (MIH) qui incite la promotion immobilière privée à coup d'exemptions fiscales, en échange de pourcentages de logements abordables obligatoires pour chaque nouveau projet. Cet outil est célébré par de nombreux experts comme le seul moyen de créer du logement abordable dans une Amérique caractérisée par une baisse croissante des aides fédérales. Il reste cependant critiqué par de nombreux acteurs new-yorkais comme un ticket offert aux promoteurs privés, au détriment des habitants les plus précaires de la ville. Le programme MIH entend spécifiquement assurer la construction de logement abordable supplémentaire sur des sites en cours de redéveloppement. La controverse est forte, et de nombreux acteurs critiquent la façon dont plusieurs quartiers pauvres de la ville caractérisés par une plus grande disponibilité foncière ont été ciblés par cette politique. Ils qualifient souvent le MIH de « cheval de Troie » portant en germes le risque d'une gentrification. Pourquoi une telle politique, apparemment progressiste, finit-elle par générer des logiques de dépossession dans les quartiers populaires de New York, portant en creux des menaces d'exclusion pour les habitants ?

Cette analyse s'appuie sur un travail à la fois quantitatif (cartographie, études économétriques) et qualitatif (entretiens semi-structurés et suivi hebdomadaire de réunions de quartiers) réalisé de 2017 à 2021 dans l'aire métropolitaine de New York. Les entretiens ont été menés auprès de résidents, fonctionnaires territoriaux, élus politiques, responsables d'associations, agents immobiliers et chercheurs travaillant sur cette thématique. L'article revient dans un premier temps sur le contexte propre au marché immobilier new-yorkais, celui d'une permanence de la crise du logement abordable, et de l'accroissement des inégalités. Dans un second temps, il présente la manière dont les différentes autorités et coalitions impliquées ont justifié le MIH, se réclamant d'un héritage politique progressiste. Enfin, il inscrit les négociations autour de la mise en œuvre de cette politique ciblant plusieurs quartiers

4. Littéralement, « zonage incitatif », ou zonage donnant droit à des exemptions, fiscales ou autres, à des promoteurs ou bailleurs, en contrepartie du respect de certaines contraintes de construction.

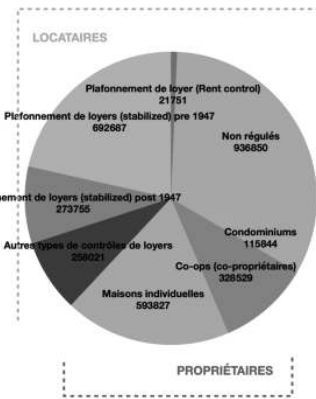
populaires dans une fabrique néolibérale de la ville, susceptible d'accroître les inégalités urbaines.

► Permanence de la crise du logement abordable à New York et accroissement des inégalités socio-économiques

La ville est caractérisée par un marché immobilier spécialement tendu et marqué par de fortes polarisations sociales (Fig. 2). New York est classée 1^e ville la plus chère des États-Unis, et 14^e ville la moins abordable du monde. Elle est couramment évoquée comme un cas d'école de la crise immobilière actuelle que traversent les États-Unis. Une célèbre caricature du dessinateur Shanahan pour le *New Yorker* a rendu cette réplique d'agent immobilier célèbre : « *Si un sixième borough se libère, je vous tiens au courant*⁵ » pour souligner le manque criant de logements abordables dans la ville. New York est aussi un des espaces urbains qui concentrent le plus d'inégalités aux États-Unis. Les logiques de polarisation sociale y ont créé un fossé croissant entre les nantis et les laissés-pour-compte, et la part de la population appartenant à la classe moyenne a été fluctuante au cours des dernières décennies. Parallèlement aux logiques du “*white flight*” caractérisées par le départ de la classe moyenne blanche de New York *intra muros* vers les banlieues dans les années 1960 et 1970, l'investissement immobilier abandonne la ville-centre pendant des décennies, ce qui entraîne le déclin de portions entières de la ville et l'abandon d'un stock très important de bâtiments, notamment à Harlem, dans le *downtown* de Brooklyn et dans le South Bronx. Cette crise urbaine, qui s'est accrue dans les années 1970, a ainsi généré le développement dual d'un centre-ville composé de « citadelles » bourgeoises et de ghettos (Marcuse, 1997), tandis que les *suburbs* à l'extérieur de la ville attiraient des flux croissants de ménages blancs de la classe moyenne (Castells et Mollenkopf, 1991 ; Albecker, 2014). Au cours des années 1990 et 2000, la ville a été parmi les premières villes américaines à enclencher ce que Ehrenhalt (2012) qualifiait de grande inversion : un retour des classes supérieures et moyennes dans le centre, couplé d'une éviction des pauvres et des minorités vers les quartiers populaires excentrés et les banlieues industrielles délabrées.

5. Traduction de l'auteure. Le *borough* est l'équivalent de l'arrondissement, découpage administratif propre à la ville. New York en compte cinq, qui se sont réunis en 1898 pour former la ville moderne de New York : Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx et Staten Island. Au total, les cinq *boroughs* de New York comptent 8,5 millions d'habitants, tandis que la *Metropolitan Statistical Area* en compte 20 millions.

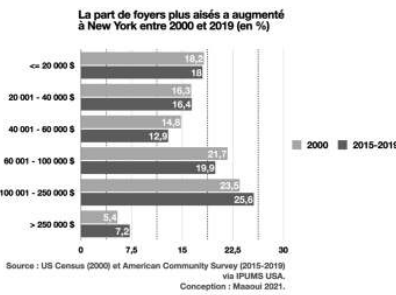
Fig. 2 : Caractéristiques du marché immobilier new-yorkais (1990-2018)



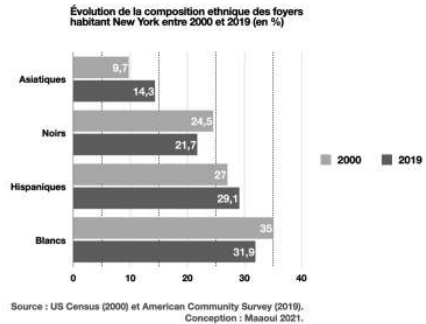
Le parc de logements new-yorkais compte une majorité de locataires

Source : US Bureau of the Census, New York City Housing and Vacancy Survey, 2017.
Conception : Maaoui 2021.

Note : ces chiffres n'incluent pas 247 977 unités de logements vacantes non disponibles à la vente ou à la location.



Source : US Census (2000) et American Community Survey (2015-2019) via IPUMS USA.
Conception : Maaoui 2021.



Source : US Census (2000) et American Community Survey (2019).
Conception : Maaoui 2021.

Source : US Census, New York City Housing and Vacancy Survey, Conception : Maaoui, 2021.

Les logiques croisées de globalisation et de métropolisation au tournant des années 2000 ont renforcé les inégalités majeures qui structurent la ville (Sassen, 2001). Les quelques quartiers populaires qui subsistent à New York sont aujourd'hui caractérisés par un processus de gentrification de plus en plus marqué. Ces logiques de gentrification s'accompagnent de la transformation du bâti, notamment résidentiel (Clerval, 2013), elles sont aussi l'une des facettes du système contemporain de production d'inégalités urbaines (Smith, 1979 ; Clerval et Van Criekingen, 2014). Ces inégalités criantes ont été plus que jamais mises en évidence pendant la pandémie du Covid-19, qui a frappé de plein fouet la ville de New York, notamment au printemps 2020 (Maaoui, 2020). Les quartiers populaires et les minorités les plus pauvres ont été plus durement impactés et surreprésentés dans cette crise. La pandémie du Covid-19 a encore plus souligné les inégalités qui structurent la ville. Alexandria Ocasio-Cortez, élue au Congrès américain et représentante de la 14^e circonscription de l'État de New York, un territoire

qui couvre deux arrondissements de la ville, l'est du Bronx et le nord du Queens, et dont la moitié de la population est d'origine hispanique, quartiers les plus fortement touchés par la pandémie au printemps 2020, tenait ces propos : « Ces problèmes ne sont pas nouveaux, ce virus jette de l'huile sur un feu qui brûle depuis longtemps » (Maaoui, 2020).

► **New Progressivism : les ambitions politiques progressistes de rupture avec un passé inégalitaire portées par le *Housing Plan* de Bill de Blasio**

Un plan qui alimente un agenda politique

Le *Housing Plan* pourrait être résumé en trois temps. Premièrement, il alimente un agenda politique. En 2014, de Blasio présentait ce plan comme la version locale la plus progressiste et la plus stricte de zonage incitatif adoptée jusqu'à présent. Le New York Department of City Planning (DCP) et le Department of Housing Preservation and Development (DHPD) étaient les deux agences municipales en charge de l'exécution de ce plan. Une « économie politique du détail » (Lorrain, 2018) de ce *Housing Plan* en offre une lecture au prisme de la rencontre entre ambitions de décideurs de se conformer aux idéaux de justice sociale, et contexte local marqué par une cherté du foncier et des inégalités urbaines criantes (Marcuse, 2009 ; Maaoui, 2016). Laura Wolf-Powers distingue plusieurs catégories de discours chez les agents du secteur public new-yorkais qui justifient le zonage “*pro-growth*” (Wolf-Powers, 2005). Une première catégorie de discours présente ces outils incitatifs pour la construction de logement par les promoteurs privés comme un ensemble de stratégies réussies déployées par des aménageurs contraints par l'austérité (Sagalyn, 2016). Une seconde catégorie de discours les dépeint comme la manifestation la plus néfaste du néolibéralisme, de la “*growth machine*” au service des intérêts des élites de rentiers et de propriétaires (Molotch, 1976 ; Piketty, 2013 ; Angotti *et al.*, 2016). Troisièmement, une catégorie de discours plus nuancée dépeint les élus et urbanistes (*planners*) qui favorisent ces logiques comme des maillons dans un système bien plus structurel, qui ont comme défi de taille mais envisageable d'utiliser leur pouvoir de contrainte et de régulation pour contrôler les externalités de tels développements urbains (Fainstein, 2001 ; Schuetz *et al.*, 2009). Le tableau ci-dessous (Tab. 1) présente les principaux enjeux de la récente mise en œuvre du *Housing Plan*, et plus spécifiquement son nouvel outil-phare, le MIH, dans les quartiers ciblés.

Tab. 1 : La politique de logement du maire de Blasio : le *Housing Plan* et son outil principal de zonage incitatif, le Mandatory Inclusionary Housing

Idéologie foncière	Régime urbain de “ <i>growth coalition</i> ” ou « coalition de croissance »
Outils et ressources mobilisés	Programme de zonage incitatif avec contraintes obligatoires, Acquisition de terrains publics-privés, Rezonage et densification de quartiers ciblés, Réunions publiques pour consulter les habitants tout au long du processus
Capital privé mobilisé	Promoteurs privés participent à toutes les étapes de la mise en œuvre, depuis le pitch du projet jusqu’au démarrage des travaux de construction
Objectifs principaux de la mairie	Négociation des quotas & de la composition des logements sociaux, et niveaux d’abordabilité, qui se limite à un objectif quantitatif fixe d’unités construites et se contente du seuil d’abordabilité du revenu médian de la ville plutôt qu’à l’échelle des quartiers plus pauvres
Rapports de pouvoir & interactions entre acteurs	Déconnexion entre la vision de l’abordabilité proposée par la ville et la vision de l’abordabilité proposée par les habitants (Community Boards & City Council)
Problèmes tout au long du processus de mise en œuvre	Déconnexion entre tous les niveaux de gouvernance du secteur public en charge de la fourniture de logements a conduit à des projets contestés principalement considéré comme des chevaux de Troie offerts aux promoteurs privés

Sources : Mayor’s Office, Department of City Planning, Department of Housing Preservation and Development, Conception : Maoui 2021.

Un plan qui engendre des transformations socio-spatiales dans la ville

Deuxièmement, on peut résumer le *Housing Plan* par les transformations socio-spatiales qu’il génère dans la ville, dans plusieurs périmètres ciblant principalement les quartiers populaires encore peu denses de la ville. Il s’inscrit dans une longue lignée de programmes de zonage incitatif moins contraignants, tels le *voluntary inclusionary zoning* lancé lors de la crise fiscale de New York dans les années 1970 par le maire Ed Koch (1978-1989), ou le programme phare de zonage du maire Michael Bloomberg (2002-2013)

de reconquête des fronts d'eau de la ville (Albecker, 2014), qui ont tous deux fortement remodelé les paysages résidentiels de la ville⁶. Dans *Housing New York 2.0*⁷, de Blasio résumait l'outil MIH en ces termes : « Je vous ai promis le plan de logement abordable le plus ambitieux de notre histoire » et « un ensemble vaste et audacieux de stratégies pour faire face à la crise du logement abordable dans notre ville »⁸. En effet, même si les programmes de logements sociaux plus classiques⁹ positionnent bien New York en termes d'offre d'options de logement à ses résidents à faible revenu par rapport à d'autres villes du pays, le modèle new-yorkais a tout de même été affecté négativement par le fait que la production nationale de logements sociaux ait été marquée par une baisse des rythmes de construction, une privatisation et une démolition systématique depuis les années 1980 (Bloom et Lasner, 2016). Trois ans après le lancement du *Housing Plan* en 2014, le maire ajoutait à son objectif initial 100 000 logements supplémentaires qui seraient fournis durant les quatre années suivantes - s'il était réélu. Cette version revisitée du rapport *Housing New York 2.0* allait devenir un document-clé pendant la campagne de réélection du maire à l'automne 2017, et son message était clair : sa stratégie était la seule qui permette d'atteindre un nouvel objectif de 300 000 logements d'ici 2026.

Un plan axé sur le secteur privé controversé

Troisièmement, le *Housing Plan* se caractérise par le rôle donné au secteur privé dans l'implémentation de cette politique publique, puisque les projets immobiliers initiés grâce à l'outil incitatif MIH dans plusieurs quartiers populaires de la ville sont tour à tour désignés comme un cheval de Troie néolibéral, une politique du sparadrap, ou un compromis stratégique avec le secteur privé qui pourrait peut-être éventuellement mettre fin à la crise du logement... Les avis sont partagés, entre célébration sans limites et vive contestation. Les critiques portent par exemple sur le fait que les obligations de construction de logements abordables ne se présentent pas comme un pourcentage fixe, mais comme un panel d'options permettant aux promoteurs de choisir quel mélange de catégories de logements correspondrait le

6. Par exemple, sous Michael Bloomberg, de 2002 à 2013, 37 % de la ville de New York a été rezonée, passant d'un zonage industriel à un zonage résidentiel.

7. Volume supplémentaire publié à la fin de son premier mandat en 2017.

8. Traduction de l'auteur.

9. Les grands programmes historiques de logements sociaux à New York comptent (1) les programmes Mitchell-Lama lancés par l'État de New York en 1955 et prédominants entre 1960 et 1977 (2) les programmes fédéraux de financement du HUD (Department of Housing and Urban Development), et (3) le programme LIHTC (Low Income Housing Tax Credits), programme qui domine le parc de logements sociaux à New York depuis les années 1990.

mieux à leurs budgets pré-définis¹⁰. Pour bien comprendre les enjeux du *Housing Plan* de Bill de Blasio, il faut le recontextualiser, au prisme de la diversification et privatisation du marché immobilier local, favorisant le modèle de développement caractéristique d'un régime urbain dit de "*growth machine*" pro-développement urbain et croissance économique avant tout (Molotch, 1976 ; Stone, 1993). Depuis les années 1980, les prérogatives de la politique du logement aux États-Unis ont relevé des échelons locaux, une évolution inscrite dans la philosophie du *New Federalism* initiée par Reagan dans les années 1980 et poursuivie par ses successeurs (Fuchs, 1992 ; Le Goix, 2009). C'est donc l'échelon des autorités municipales, et dans une moindre mesure l'échelon métropolitain, qui ont pris le pas. Ce désengagement fédéral s'est accompagné d'une privatisation croissante de la production de logement (Schwartz, 2010 ; Brenner *et al.*, 2011). Les "*growth coalitions*" y cultivaient un système d'alliances entre le gouvernement local et les élites économiques de la ville, où le secteur public a encouragé avant tout la croissance économique (Logan et Molotch, 1987). New York a longtemps été la plate-forme idéale du « capitalisme patrimonial » (Piketty, 2013), au sens où le développement urbain servait d'abord les intérêts des classes moyennes et supérieures, des entreprises et de l'élite politique (Stein, 2017), mêmes si ceux-ci étaient également en faveur de la préservation du patrimoine historique et de la construction de logements abordables.

Ces coalitions correspondaient à un « régime urbain progressiste » tel que défini par Susan Fainstein. Les années 1980 ont ainsi été marquées par une multiplication des exemptions fiscales pour les promoteurs à New York (Fainstein, 2001). Ce renouvellement des acteurs de la politique du logement est caractéristique de l'"*entrepreneurial turn*" défini par David Harvey, au sens d'un transfert progressif de prérogatives des mains des acteurs publics à celles d'acteurs privés (Harvey, 1989). La ville de New York est un espace urbain paradigmatique des *spatial fixes* déployés par des acteurs puissants, publics et privés (Mollenkopf, 1983 ; Harvey, 1989). Cette étude de cas voit dans les accords et les transactions derrière le *Housing Plan* de Bill de Blasio la poursuite de politiques de dépossession et de stratégies néolibérales d'accumulation du capital.

10. L'option 1 permettrait d'allouer 25 % des logements du projet à des foyers gagnant en moyenne 60 % d'AMI (*Area Median Income*, ou revenu médian pour la ville de New York, estimé à \$ 107 400 pour une famille de trois personnes en 2021, et à \$ 96 100 en 2019). L'option 2 permettrait d'allouer 30 % des logements du projet à des foyers gagnant en moyenne 80 % d'AMI. L'option 3 permettrait d'allouer 20 % des logements du projet à des foyers gagnant en moyenne 40 % d'AMI. Enfin, l'option 4 permettrait d'allouer 30 % des logements du projet à des foyers gagnant en moyenne 115 % d'AMI.

► Fabrique néolibérale de la ville : promotion privée dans les quartiers populaires et accroissement des inégalités

Un bilan mitigé en matière de construction neuve

Les défenseurs du *Housing Plan* soutiennent que la gentrification et le risque de déplacement des habitants actuels sont des tendances inévitables dans ces quartiers historiquement ségrégués, et ils avancent que le zonage incitatif pourrait être le meilleur - si ce n'est le seul - moyen d'obtenir au moins quelques logements sociaux dans ces quartiers. Terrains de projets, faits de visions contradictoires et de stratégies différenciées, ces quartiers ont concentré les ambitions du maire Bill de Blasio. C'est pour cela qu'il espérait y enrayer la manifestation locale du phénomène de "*Tale of two cities*" et y construire un nombre important de logements sociaux. Le *Housing Plan* devait permettre à terme un rééquilibrage de l'offre de logements. Sept ans plus tard, les résultats sont mitigés dans les quartiers ciblés, et la ville enregistre de forts déséquilibres entre les tendances de la construction de logements sociaux et de marché, même depuis que la construction a repris après les confinements dus à la pandémie du Covid-19 en 2020. Derrière la rhétorique de politique progressiste portée par de Blasio, la fabrique néolibérale des paysages résidentiels new-yorkais persiste, et les inégalités se creusent. Le maire de Blasio prévoyait de cibler jusqu'à quinze quartiers dans le cadre de l'application de son outil incitatif MIH. Seuls sept périmètres ont fini par être mis en place, à savoir East New York, Downtown Far Rockaway, East Harlem, Bay Street, Jerome Avenue, Inwood et Gowanus. Les données du Department of Housing Preservation and Development (HPD) montrent que seuls 2 105 logements – pour une ville de plus de 8 millions d'habitants – avaient été créés dans le cadre du programme de MIH à la veille de la pandémie qui a encore plus ralenti les rythmes de construction¹¹ (HPD, 2020).

Manhattan comptait par exemple 449 nouvelles unités construites, tandis que le Bronx en comptait 847, Brooklyn 476 et le Queens 333. Les données ne sont pas encore disponibles sur l'impact du MIH dans les quartiers d'East Harlem, Inwood ou Bay Street, ciblés plus récemment que les autres par le *Housing Plan*. L'idéologie foncière qui caractérise le *Housing Plan* de New York n'est pas encore pleinement réalisée, même si elle préconise

11. « Je ne pense pas, je ne pense pas qu'aucun d'entre nous ait anticipé que les habitants soient aussi opposés au MIH, c'est vraiment intéressant car cela crée une situation où personne n'est vraiment satisfait du programme, n'est-ce pas ? » (Promoteur immobilier, 2017, Traduction de l'auteure, Notes de terrain).

fortement la mobilisation d'outils de zonage pour impacter les objectifs quantitatifs de la construction de logements. Lors de la présentation des rouages de l'outil MIH en 2017, l'ancienne directrice du Department of City Planning, Purnima Kapur, avait salué la proposition de de Blasio « de construire main dans la main avec le secteur privé beaucoup de logements au prix du marché et beaucoup de logements abordables, grâce à un programme politique qui peut être suffisamment flexible pour s'adapter à toutes sortes de marchés immobiliers, tendus, moins tendus, soumis à contraintes, etc.¹² » En même temps, elle trouvait tout aussi déroutant de définir à l'aide de mesures économiques précises ce que le programme entendait par le principe de « tirer profit du marché privé pour favoriser la diversité économique » dans les quartiers populaires ciblés¹³.

Des quartiers populaires soumis aux pressions de la gentrification

Outre la considération du bilan en matière de rythmes de construction, le programme MIH s'appuyait en effet sur des estimations du revenu médian discrétisées à l'échelle de l'aire métropolitaine pour déterminer les catégories de logement abordable à construire dans les quartiers ciblés par cette politique, au lieu des revenus médians calculés à l'échelle desdits quartiers, ce qui rendait la plupart des unités de logement abordables nouvellement construites *de facto* inaccessibles aux habitants actuels¹⁴. Dans un espace métropolitain toujours confronté à une crise du logement persistante, la stratégie à court terme du maire de Blasio consistait à continuer de puiser dans une boîte à outils existante, en renforçant certes les principes du zonage incitatif déjà mis en place dans le passé, mais en ciblant des quartiers vulnérables aux externalités négatives de la gentrification. En effet, cette approche à court terme n'offrait pas un cadre suffisamment solide à long terme pour les quartiers confrontés à des négociations cruciales quant au type de développement urbain qu'ils devraient désormais accueillir.

Les quartiers impactés par les outils du *Housing Plan* peuvent être de ce fait à la fois définis comme des espaces en cours de gentrification, et comme le lieu où les mobilisations contre les projets immobiliers sont systématiques

12. Traduction de l'auteur.

13. Traduction de l'auteur.

14. « C'est un compromis du conseil municipal, c'est un compromis politique qui a été élaboré entre 51 membres venant de toute la ville, y compris des parties beaucoup plus riches et plus conservatrices, donc 60 % d'AMI semble sacrément bien pour les gens qui habitent le Financial District. Je veux dire que c'est un chiffre bien plus bas que le revenu médian, si tu vis là-bas » (*Community representative élu dans la circonscription d'Uptown Manhattan, 2018, Traduction de l'auteur, Notes de terrain.*)

(Fainstein et Fainstein, 1987), dans une proximité frappante avec les territoires les plus favorisés de la métropole. Ces quartiers paradigmatiques de luttes continues à propos d'accès au logement et de justice sociale peuvent être décrits comme des "ghettos" ou "outcast ghettos" où plusieurs groupes minoritaires cohabitent (Marcuse, 1997), au sens de portion d'espace habitée par les exclus du modèle économique dominant¹⁵. Les quartiers ciblés par le *Housing Plan* sont des fronts de gentrification (Smith, 1979 ; Lees *et al.*, 2010 ; Lehman-Frisch, 2013). La création en masse de nouveaux logements haut de gamme au prix du marché engendrerait automatiquement l'arrivée d'une vague de nouveaux résidents aux revenus plus élevés que ceux des habitants actuels, qui rivaliseraient avec eux pour l'accès aux logements et encourageraient les propriétaires locaux à augmenter leurs loyers.

Fig. 3 : Réunion publique au gymnase des Taino Towers au sujet du rezonage d'East Harlem permettant de mettre en place des outils incitatifs et des exemptions fiscales pour les promoteurs privés. L'opposition des *community organizers* au programme porté par la ville est attestée par les banderoles qu'ils ont apportées à la réunion, cf. « Gentrification sous stéroïdes »



Source : Maaoui, 2017.

Dans plusieurs quartiers populaires de New York, les souvenirs sont encore vifs d'urbanistes et de décideurs en tant qu'artisans de logiques de ségrégation et de menaces d'éviction induites par la gentrification¹⁶ (Fig. 3). C'est en partie pour cela qu'à la suite de la contestation croissante du *Housing Plan*, ainsi que d'un appel à réparations lancé par les urbanistes et décideurs

15. Ils peuvent dans de nombreux cas être définis comme des "gherrios" (Lacorne *et al.*, 2010), au sens de quartier pauvre, qui concentre les minorités à la fois afro-américaine (*ghetto*) et hispanique (*barrio*), en pleine mutation.

16. « C'est le rezonage dans son ensemble... il s'agissait de manifestations publiques lors des réunions du conseil de quartier. Mais ce n'est qu'un épisode. Cela dure depuis des années. Les gens rejettent en quelque sorte cela. Il y a eu beaucoup d'inquiétudes comme : qu'est-ce que cela signifie pour moi et ma famille ? Vais-je devoir déménager ? Vais-je être expulsé ou mon propriétaire sera-t-il tenté de vendre l'immeuble ? » (Élu de circonscription à Manhattan, 2018, Traduction de l'auteure, Notes de terrain).

pendant la crise du COVID-19, plusieurs figures publiques ont commencé à proposer de renforcer les liens entre des quartiers historiquement ségrégués et des représentants du pouvoir local avant, pendant et après les procédures de rezonage ou de lancement de projets de construction résidentielle. À l'automne 2020, plusieurs organismes new-yorkais ont par exemple fait pression pour l'adoption d'une législation qui ajouterait une nouvelle clause à la charte de la ville, exigeant que tout processus de ce type inclue un rapport d'analyse sur les disparités raciales examinant des paramètres tels que la démographie du quartier et les risques de gentrification associés à d'éventuels changements apportés au quartier (*City Limits*, 2021). Le projet de loi, intitulé Intro 1572, avait été présenté en 2019 par l'élu Jumaane Williams et le membre du conseil du Bronx et du Council Land Use Chair Rafael Salamanca. Il avait été également défendu par de nombreux acteurs du logement à travers la ville, appelant à une réévaluation urgente de l'utilisation du foncier à travers le prisme d'une plus grande lutte contre les discriminations raciales.

► Conclusion

« Si vous habitez sur la 117^e rue et la première avenue, vous ne pouvez pas vous permettre d'emménager dans ce nouveau bâtiment qu'ils construisent sur la 120^e et la première. Ils avaient accroché une publicité là-bas. Oh, le logement abordable ! Abordable pour qui ? Parce que le loyer était d'environ 2 400 \$. Personne qui vit ici maintenant... Alors, qui essayez-vous d'attirer ? Des gens venus d'ailleurs¹⁷. »

(Habitante du quartier d'East Harlem, 2018)

En 2014, le maire de New York, Bill de Blasio, présentait son *Housing Plan*, décrit comme la version la plus progressiste et la plus stricte de zonage incitatif jamais adoptée dans tout le pays. En parallèle à cela, plusieurs acteurs locaux s'insurgeaient contre la mairie, et s'opposaient à cette politique de logement, devenant les représentants de minorités ignorées dans les quartiers populaires ciblés par le programme. Le *Housing Plan* de New York résume l'état actuel de la planification des quartiers de New York, face aux logiques de *state-led gentrification* croissantes qui capitalisent sur le secteur privé en générant des risques de déplacement pour les habitants actuels. Ce recours systématique donnant la part belle aux seuls outils incitatifs, aux partenariats public-privé et aux stratégies de pompiers (Tab. 1) requiert une réforme de fond dans la manière de penser la politique de logement abordable.

17. Traduction de l'auteur.

Aujourd'hui, Bill de Blasio n'est plus maire de New York. Cependant, son mandat a marqué un véritable renouveau pour la ville, une sorte de prise de conscience par rapport aux ambitions progressistes manquées dans une ville qui devient de plus en plus chère et de plus en plus inégale. La crise du Covid-19 a souligné l'urgence d'aller au-delà des propositions de Bill de Blasio : reloger les sans-abris, aider les personnes qui sont déjà logées à ne pas se faire expulser notamment grâce à la loi de l'Eviction Crisis Act votée en 2020, réparer et préserver le parc de logements existants, comme c'est le cas pour le parc HLM new-yorkais dit NYCHA¹⁸, envisager l'acquisition d'unités de logement dans le parc privé pour en faire du logement social, et relancer les chantiers de construction de logement (Furman Center, 2020). En novembre 2021, Eric Adams a pris la succession de Bill de Blasio, et est désormais maire de New York. Si plusieurs candidats ont proposé de continuer sur la voie de Bill de Blasio, certains allant jusqu'à promettre des versions aussi strictes que notre Loi SRU française, le nouveau maire n'a pas fait de promesses aussi grandes que celles de son prédécesseur, et plus que jamais, l'avenir du logement abordable new-yorkais reste incertain.

18. New York City Housing Authority.

■ Bibliographie

- Albecker M-F. 2014. *Recycler les premières couronnes des villes globales : politiques d'aménagement urbain et restructurations des banlieues de Paris et New York*. Thèse de Doctorat. Paris : Sorbonne Paris 1.
- Angotti T, Morse S (eds). 2016. *Zoned out! Race, Displacement, and City Planning in New York City*. Urban Research, v. 7. New York: Terreform, Inc.
- Bloom N D, Lasner M G (eds). 2016. *Affordable Housing in New York: The People, Places, and Policies That Transformed a City*. Princeton: Princeton University Press.
- Brenner N, Mayer M, Marcuse P (eds). 2011. *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*. New York: Routledge.
- Clerval A. 2013. *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*. Paris : La Découverte.
- Clerval A, Van Criekingen M. 2014. « Gentrification ou ghetto, décryptage d'une impasse intellectuelle », *Métropolitiques*. <http://www.metropolitiques.eu/Gentrification-ou-ghetto.html>.
- Ehrenhalt A. 2012. *The Great Inversion and the Future of the American City*. New York: Alfred A. Knopf.
- Fainstein N I, Fainstein S S. 1987. "Interpretation: Economic Restructuring and the Politics of Land Use Planning in New York City." *Journal of the American Planning Association* 53(2): 237. <https://doi.org/10.1080/01944368708976658>.
- Fainstein S. 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*. *Studies in Government and Public Policy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fuchs E R. 1992. *Mayors and Money: Fiscal Policy in New York and Chicago*. *American Politics and Political Economy Series*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harvey D. 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71(1): 3–17. <https://doi.org/10.2307/490503>.
- Kully S A. "Advocates, lawmakers hope to pass racial impact rezoning legislation this Spring", *City Limits*. January 22, 2021. <https://citylimits.org/2021/01/22/advocates-lawmakers-hope-to-pass-racial-impact-rezoning-legislation-this-spring/>.
- Lacorne D, Le Texier E, Estèves O (eds). 2010. *Les Politiques de la diversité. Expériences anglaise et américaine*. Presses de Sciences Po.
- Le Goix R, Suss C (cartographe). 2009. *Atlas de New York*, Collection Atlas/Mégalopoles, Paris : Autrement.
- Lehman-Frisch S. 2013. *Daily Life in Great American Cities: Expériences citadines de la ségrégation et de la gentrification*, Habilitation à Diriger des Recherches, Paris Ouest Nanterre La Défense.
- Logan J R, Molotch H L. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lorrain, Dominique. 2018. *L'urbanisme 1.0: Enquête Sur Une Commune Du Grand Paris*. Paris : Raisons d'agir éditions.
- Maaoui M. 2016. « Oakland après Jerry Brown : une ville entre 'renaissance urbaine' et ambitions politiques », *Revue Urbanités : Les villes américaines de l'ère Obama*.

- <https://www.revue-urbanites.fr/les-villes-americaïnes-oakland-apres-jerry-brown-une-ville-entre-renaissance-urbaine-et-ambitions-politiques/>.
- Maaoui M. 2020. « New York face à la pandémie » (Interview), « Anthropocène : Le virus de la dernière chance » - Cultures Monde, Radio France Culture. <https://www.franceculture.fr/emissions/cultures-monde/anthropocene-le-virus-de-la-derniere-chance-34-fin-de-regne-pour-les-metropoles>.
- Maaoui M. 26 juillet 2020. « Alexandria Ocasio-Cortez : Ce que je vais dire aux petites filles de mon quartier », Nanas Benz. <https://nanasbenz.com/magazine/alexandriaocasiocortezcequejevaisdire>.
- Marcuse P. 1997. "The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist U.S. City." *Urban Affairs Review* 33(2): 228–264. <https://doi.org/10.1177/107808749703300206>.
- Marcuse P, ed. 2009. *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice. Questioning Cities*. London; New York: Routledge.
- Mollenkopf J H. 1983. *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Mollenkopf J H., et Manuel Castells (eds). 1991. *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- Molotch H. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." *American Journal of Sociology* 82(2): 309–332. <http://www.jstor.org/stable/2777096>.
- Piketty T. 2013. *Le Capital Au XXI^e siècle*. Les Livres Du Nouveau Monde. Paris : Seuil.
- Sagalyn L B. 2016. *Power at Ground Zero: Politics, Money, and the Remaking of Lower Manhattan*. New York: Oxford University Press.
- Sassen S. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo* (2^e édition). Princeton: Princeton University Press.
- Schuetz J, Meltzer R, Been V. 2009. "31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies From San Francisco, Washington, DC, and Suburban Boston." *Journal of the American Planning Association* 75(4): 441–456. <https://doi.org/10.1080/01944360903146806>.
- Schwartz A F. 2010. *Housing Policy in the United States*. New York: Routledge.
- Lees L, Slater T, Wylie E (eds). 2010. *The Gentrification Reader*. New York: Routledge.
- Smith N. 1979. "Toward a Theory of Gentrification. A Back to the City Movement by Capital, not People", *Journal of the American Planning Association* 45(4): 538-548.
- Stein S. 2017. "Progress for Whom, toward What? Progressive Politics and New York City's Mandatory Inclusionary Housing." *Journal of Urban Affairs*: 1–12. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1403854>.
- Stone C. 1993. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs* 15(1): 1. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>.
- Wolf-Powers L. 2005. "Up-Zoning New York City's Mixed-Use Neighborhoods: Property-Led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma." *Journal of Planning Education and Research* 24(4): 379–393. <https://doi.org/10.1177/0739456X04270125>.