

K I M | M O O D Y ★

V I L L E G L O B A L E

NEW YORK : LA FACE CACHÉE

LA VILLE DE NEW YORK ATTIRE TOUS LES REGARDS. AUX CÔTÉS DE LONDRES ET DE TOKYO, ELLE A DONNÉ LIEU AUX PREMIÈRES ANALYSES QUI EN FAISAIENT L'ARCHÉTYPE DE LA « GLOBAL CITY ». C'ÉTAIT D'AILLEURS LE TITRE DE L'OUVRAGE DE SASKIA SASSEN (PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 1991). KIM MOODY PERMET D'APPRÉHENDER LA TOPOGRAPHIE DE CLASSE DE CETTE CAPITALE MONDIALISÉE ET COMBIEN SON ADMINISTRATION, CELLE DE M. BLOOMBERG, EN ALLIANCE AVEC LES FINANCIERS ET LES PROMOTEURS, SCULPTE SON VISAGE À VENIR. L'HEBDOMADAIRE DE LA FINANCE « BARRON'S » DU 16 JUIN 2008 NOUS INFORME QUE LES PRIX DES APPARTEMENTS À MANHATTAN ONT CONTINUÉ À AUGMENTER AU PREMIER TRIMESTRE 2008. C'EST LOIN D'ÊTRE LE CAS DANS LA MAJEURE PARTIE DES ÉTATS-UNIS !

L'évasion fiscale est depuis longtemps un savoir-faire essentiel du monde des affaires. Mais aller jusqu'à puiser directement, en toute légalité, dans les recettes fiscales afin de réduire sa charge fiscale, c'est relativement nouveau.

Greg Leroy [auteur américain qui a dénoncé les scandales fiscaux] situe dans les années 1970 le point de départ de ce procédé qui consiste à obtenir des réductions d'impôts, des incitations, des subsides, des sous-estimations fiscales et d'autres cadeaux des municipalités et des gouvernements des Etats.

BLOOMBERG : PROMESSES ET RÉALITÉ

Tout cela fait partie de la concurrence fiscale entre Etats et villes pour attirer des investissements et des emplois – ou même uniquement pour conserver des emplois. Cette concurrence fiscale fédéraliste inclut celle visant à obtenir l'implantation d'entreprises de services au secteur financier et au secteur industriel, ce qui définit une cité globale (mondialisée) et qui est fondamental pour l'économie de New York.

Il s'agit d'une concurrence conduite non seulement par les firmes elles-mêmes et les Etats ainsi que les villes qui cherchent à les appâter, mais aussi par des consultants spécialisés qui apprennent aux entreprises comment « traire » les municipalités.

Le nouvel art de piller les caisses publiques inclut la mise en scène de fausse concurrence et de menaces de délocalisation. On estime qu'au niveau national ces procédés permettent de transférer 50 milliards de dollars par an des budgets locaux et étatiques vers des entreprises privées. Et ces escroqueries par les entreprises ne sont nulle part aussi répandues qu'à New York.

Le maire Michael Bloomberg – financier de Wall Street, élu deux mois après le 11 septembre 2001 et réélu en 2005 – a entamé son premier mandat avec un geste positif concernant les cadeaux fiscaux. Il a ordonné à la firme Bloomberg L.P. de refuser une déduction fiscale de 14 millions. En même temps, il expliquait : « *Toute firme qui prend une décision pour choisir le site de son siège selon le taux*

* Kim Moody anime depuis 1979 la publication *Labor Notes*. Il a enseigné à Cornell University. Il est l'auteur de divers ouvrages, dont *Workers in a Lean World*, Verso, 1997, republié par Haymarket, et *U.S. Labor in Trouble and Transition: The Failure of Reform from Above, the Promise of Revival from Below*, Verso, 2007. En 2007, il a de même publié l'ouvrage intitulé *From Welfare State to Real Estate. Regime Change in New York City, 1974 to the Present*, The New Press. Les Editions Page eux en publieront une traduction. L'article publié dans *La brèche* est un extrait de cet ouvrage.

d'impôt est une entreprise qui ne va pas durer très longtemps... Si vous en êtes réduits à compter sur cette marge, votre business n'en est pas un.»

En fait, Robert Ady, un des principaux consultants à l'échelle des Etats-Unis en matière de choix de site, estime que parmi tous les facteurs dont il faut tenir compte pour choisir une implantation, les impôts ne comptent que pour environ 5% des coûts pertinents dans le cas d'une firme du tertiaire (bureaux). Dans ce cas, le coût du travail et le montant des loyers sont beaucoup plus importants.

Mais l'arnaque fiscale n'est pas une question de survie ou de localisation, elle sert à améliorer les résultats financiers. La ville de New York City offre cinquante programmes pour obtenir ce résultat, ainsi que d'autres techniques visant à réduire les impôts sur le capital et sur la fortune, notamment le système d'estimation des immeubles en matière d'impôts.

Comme dans beaucoup d'autres domaines, la pratique du maire n'a pas été à la hauteur de ses discours. Malgré sa déclaration initiale sur les accords visant à garder des emplois dans la ville, 63 nouveaux accords pour conserver des emplois allaient être conclus par la Economic Development Corporation et l'Industrial Development Agency de la ville au cours des premiers dix-huit mois de son mandat. Plusieurs de ces accords ont bénéficié à des écoles privées de l'élite, d'autres à des petites entreprises et encore d'autres à des firmes telles que Merrill Lynch (banque), American Airlines (aviation), Metropolitan Life (assurance), Forest City Ratner (société immobilière), le *New York Post* (quotidien) et la United States Tennis Association (organisatrice entre autres du US Open), pour ne mentionner que quelques-uns des bénéficiaires.

TOUT POUR MANHATTAN

En 1998, les cadeaux fiscaux de la ville atteignaient 1,7 milliard de dollars. Lorsque Bloomberg a entamé son premier mandat en 2002, ils avaient déjà atteint la somme annuelle de 2,1 milliards, ce qui correspond à peu près à la somme des revenus perdus suite au 11 septembre et à la récession de 2001-2002. Autrement dit, c'était l'équivalent d'environ 44% du déficit budgétaire de 4,8 milliards de dollars que Bloomberg a trouvé lors de son entrée en fonction. Or,

son administration va présider à une augmentation ininterrompue de ces cadeaux : 2,4 milliards, puis 3,1 milliards, puis 3,3 milliards de dollars pour les années fiscales 2003, 2004 et 2005.

C'est ainsi que durant son premier mandat, incluant l'année 2002, les cadeaux fiscaux ont augmenté de 57%, donc trois fois plus que l'augmentation des dépenses budgétaires. Et bien plus que les 42% d'augmentation du revenu des impôts prélevés. Tous ces cadeaux ne sont pas empêchés directement par des promoteurs immobiliers, des propriétaires et des firmes. En effet, au cours de l'année fiscale 2005, par exemple, environ 127 millions de dollars sont allés à des propriétaires du troisième âge, des rentiers, des vétérans (de l'armée) et des personnes handicapées. Soit juste un peu moins que 4% du total des cadeaux fiscaux ! Cette année-là (2005), tous les propriétaires de logement ont obtenu un rabais de 400 dollars, au total de 257 millions. Ainsi, tout compris, les vieux, les handicapés, les vétérans et les propriétaires de logements riches et pauvres ont reçu environ 12% des rabais fiscaux accordés lors de l'année fiscale 2005.

Le reste des 259 millions d'aides individuelles est allé à des rabais fiscaux en faveur des coopératives et des condominiums (qui concentrent les logements de luxe). Mais ce n'est là que le début du programme. En effet, pour l'année fiscale 2005, un total de 617 millions de dollars en déductions d'impôts a été accordé pour promouvoir le développement du logement sous la forme d'exemptions J-51 (programme de rénovation de logements fondé sur des exonérations d'impôts), de rabais fiscaux pour la construction de nouveaux bâtiments pour une durée de dix, quinze ou vingt-cinq ans ; ainsi que plusieurs autres programmes de moindre importance.

Sur ce total de 617 millions, seuls 25 millions de dollars, soit 4% de l'ensemble

des fonds destinés au développement immobilier, ont été attribués pour des logements à bas revenus !

La plupart des exonérations et abattements liés à la construction de logements ont été accordés au marché haut de gamme de New York, dont 60% à Manhattan [1]. Cette année-là, les dépenses pour le développement économique se sont montées à 397 millions de dollars, dont 371 millions sont allés à des firmes capitalistes, via le Industrial and Commercial Incentive Program (ICIP). Il s'agit donc clairement d'un subside direct aux entreprises ; et 44% de cette somme finit également à Manhattan.

La part du lion des programmes de rabais fiscaux est absorbée cependant par les abattements fiscaux et les exemptions en faveur des propriétés immobilières déjà construites. Au cours de l'année fiscale 2005, le montant de ces programmes a atteint 2,8 milliards de dollars, soit 85% du programme des cadeaux fiscaux de l'année. Sur cette somme, un peu plus de 800 millions sont allés à des organismes publics, parmi lesquels des administrations subventionnées par l'Etat comme Battery Park City Authority, un complexe de logements et de bureaux haut de gamme ; la Port Authority, propriétaire de Ground Zero ; trois agences de développement ; et le Housing Authority, qui reçoit environ 40% des 800 millions de dollars.

Les presque 2 milliards restants sont allés à ceux qui ont la chance d'être en tête de la liste de la Commission des Impôts qui décide qui reçoit une réduction d'impôt foncier ou fait partie des institutions urbaines pouvant bénéficier de manière permanente d'exonérations fiscales. Outre les entreprises publiques, cette catégorie comprend les institutions à but non lucratif religieuses et éducatives, c'est-à-dire d'importants propriétaires fonciers comme la Columbia University, la New York University et l'Eglise catholique. ➤

Des abattements fiscaux et des exonérations en faveur de la propriété déjà construite.

[1] L'île de Manhattan, le long du fleuve Hudson, est la partie la plus dense et la plus riche de New York. Elle représente un des principaux centres financiers du monde. - Réd.

Au lieu de payer des impôts fonciers, ces institutions font un versement annuel (des versements forfaitaires). Au cours de l'année fiscale 2005 et seulement pour les entreprises publiques, ces opérations se sont chiffrées à 169,6 millions de dollars. La perte de revenus fiscaux pour les collectivités publiques s'est élevée à 808 millions de dollars pour cette année fiscale. En 2005, l'ensemble des versements forfaitaires ont atteint la somme de 210 millions de dollars. En fait, 58% des biens immobiliers étaient totalement ou partiellement exonérés d'impôts pour l'année fiscale 2005 – soit 16% de plus qu'en 2004 – donc bien au-dessus des 40% existant à l'époque de la crise fiscale (entre autres à l'époque du maire Edward Koch, 1978-1989).

DES ABATTEMENTS FISCAUX CIBLÉS

Un autre procédé pour réduire la charge fiscale foncière est d'obtenir que l'estimation fiscale, autrement dit la valeur présumée de la propriété, soit réduite. En effet, la propriété immobilière n'est pas taxée sur sa valeur vénale (marchande), mais sur une estimation faite par le Département des finances. Ces estimations peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission des Impôts. Durant les trois premières années du mandat de Bloomberg, le nombre de demandes de réduction des estimations acceptées par la Commission des Impôts a passé de 2823 en 2002, pour un montant évalué à 444 millions de dollars, à 4672 en 2004, pour une somme de 2,4 milliards de dollars. Les deux tiers de cette somme étant attribuées à des propriétés sises à Manhattan. Le nombre de demandes acceptées a donc doublé, alors que leur traduction en termes d'impôts fonciers non payés a été multipliée par presque cinq fois et demie.

La valeur marchande de la propriété au cours de ces années a augmenté de 19%, ce qui n'est pas rien, mais cela ne suffit pas à expliquer le raz-de-marée des réductions d'estimations fiscales. Certaines entreprises qui se trouvent en tête de liste en 2004 de ces abattements fiscaux sont – pour ne mentionner que les noms les plus connus : le World Financial Center (complexe immobilier de quatre tours), pour 108,3 millions ; Olympia and

York (firme de construction immobilière transnationale), pour 72,5 millions ; Citibank, pour 17 millions ; et le Millenium Hilton, pour 32,7 millions de dollars.

En fait, bien placées sur la liste on trouve des firmes et des structures qui ne pouvaient pas être délocalisées. D'autres étaient des sociétés immobilières agissant au plan local. Ces cadeaux fiscaux absurdes n'étaient destinés qu'à récompenser des entreprises pour des choses qu'elles avaient faites ou qu'elles étaient en train de faire avec ou sans réductions d'impôts, et de riches propriétaires pour ne rien faire du tout.

Comme pour la plupart des villes, l'impôt sur le patrimoine immobilier est l'une des principales sources de revenus de New York. Bien que cet impôt soit fondé sur une loi d'Etat datant de 1981, c'est le seul impôt sur lequel la ville dispose de l'autorité d'élever ou d'abaisser les taux. Elle contrôle également, avec quelques limites fixées par la loi de l'Etat, l'estimation des biens immobiliers en matière d'impôts, ce qui est crucial pour le montant des d'impôts qui sera effectivement payé.

Tous les autres principaux impôts doivent être approuvés par le parlement de l'Etat. En 2003, le maire a augmenté le taux de l'impôt foncier de 18,5% pour faire face aux déficits budgétaires chroniques. Depuis lors, il y a un nombre croissant de requêtes pour des révisions à la baisse des estimations fiscales ; en effet, l'estimation sur laquelle se fonde le taux d'imposition peut être changée au cours des années.

Par ailleurs, la valeur marchande de la propriété foncière de New York City a augmenté à un rythme accéléré durant cette période. Elle a crû de 392,3 milliards en 2002 à 540,4 milliards en 2005 [2]. La valeur estimée imposable en pourcentage de la valeur marchande a cependant passé de 25,56% en 2001 à 20,4% en 2005.

Le revenu total perçu grâce à l'impôt foncier a augmenté de 10,1 milliards en 2003 à 11,6 milliards en 2004, avant de se stabiliser à 11,6 milliards en 2005. Donc, la proportion de revenus de l'impôt foncier tombait de 43,5% en 2003 à 37,5% en 2005, alors que les valeurs foncières vénales, en hausse, auraient dû entraîner une augmentation significative de ces

revenus. Ce que le maire prélève, la Commission des Impôts le rend aux puissants, sous l'œil attentif du maire.

Les revenus provenant de la perception des impôts ont bien augmenté de 42% durant cette période, presque de 10% entre 2004 et 2005 seulement, mais ce n'est pas à cause des impôts sur la propriété foncière. Deux impôts en rapport avec la propriété foncière ont augmenté de manière significative lorsque des biens immobiliers très recherchés changeaient de mains. C'est ainsi que la taxe de mutation et celle touchant les opérations d'emprunts hypothécaires semblent avoir rapporté 2,3 milliards.

De plus, dans une conjoncture de relance économique, ont été enregistrées des augmentations significatives des impôts sur les revenus des personnes, de l'impôt général sur le capital des sociétés, de l'impôt sur les sociétés financières et de l'impôt sur les opérations commerciales. Au total, ces augmentations ont rapporté 1,7 milliard dollars de plus sur une augmentation totale des revenus fiscaux à hauteur de 3,8 milliards. Cela a été suffisant pour créer un solde budgétaire positif de 1,5 milliard.

Si les estimations fiscales n'avaient pas été aussi basses durant longtemps, l'impôt foncier aurait également rapporté des bénéfices exceptionnels étant donné la croissance exponentielle du marché immobilier à New York.

LE LUXE PAIE... MOINS

En outre, ni les taux d'imposition, ni les estimations n'étaient les mêmes pour les différentes catégories de biens du marché immobilier. Le taux appliqué à l'unité de valeur immobilière estimée de 100 dollars varie de catégorie à catégorie, et cela dans le temps. De l'année fiscale 2002 à l'année fiscale 2004, le taux appliqué à la classe IV, dont les biens-fonds se concentrent dans le district central du monde des affaires, est passé de 9,63% à 8,80%. Par contre, pour la classe I, qui comprend les habitations familiales, il a passé de 11,95% à 14,55%. Les immeubles d'habitation se sont vu traditionnellement appliquer des taux inférieurs à ceux en vigueur pour les biens immobiliers commerciaux.

Mais, en l'occurrence, pour les maisons familiales plus petites, le taux appliqué

s'élevait, alors qu'il chutait pour les locaux commerciaux et les bureaux. Il est également probable que le monde des affaires se débrouille mieux pour obtenir des réductions de l'estimation de la valeur des biens que les propriétaires individuels, et que les grandes firmes se débrouillent encore mieux. Dans tous les cas, le résultat a été que sur le total de la valeur des biens soumis à l'impôt foncier, la classe IV est passée de 48,4% en 2002 à 46,3% en 2005. La classe I, par contre, a augmenté légèrement de 10,4% du total à 11,3%, au cours de ces mêmes années. Une analyse de Josh Barbanel du *New York Times* a révélé que les bâtiments coopératifs de Manhattan (co-ops), construits avant la guerre et habités par certaines des personnes les plus riches de la ville, payaient en fait un taux plus bas sur la valeur foncière que les propriétaires de petites maisons, pour deux ou trois familles, situées dans les circonscriptions périphériques.

Les copropriétaires de la coopérative du 720 Park Avenue (un des immeubles les plus huppés et prestigieux de la ville), un bâtiment classique d'avant-guerre avec des appartements de douze pièces, payaient 3,20 dollars pour 1000 dollars de la valeur vénale réelle; alors que des propriétaires de maisons pour deux familles situées à la 148^e Rue de Rosedale, dans la circonscription du Queens [3] payaient plus de 9 dollars pour 1000 dollars de valeur foncière vénale.

Cette différence tient évidemment au fait que les coopératives et les condominiums de luxe ne sont pas estimés selon leur valeur vénale et, de ce fait, sont massivement sous-évalués. Les coopératives d'immeubles d'avant-guerre sont évaluées en les comparant à des immeubles locatifs plus anciens, dont la valeur marchande est beaucoup plus basse parce que leurs loyers sont réglementés [4].

En fait, par l'intermédiaire des avocats de la gérance de l'immeuble, le conseil d'administration de la coopérative du 720 Park Avenue a tous les ans fait recours pour obtenir une réévaluation à la baisse de la valeur de l'immeuble, et cela depuis 1996. En 2003 et 2004, par exemple, l'estimation a été réduite pour l'équivalent d'un million de dollars par année. Lors de l'estimation fiscale la plus récente, ce bâtiment était évalué à 141 dollars par pied carré [30,38 cm²], soit à 141 000 dol-

lars pour un appartement de 1000 pieds carrés. Un tel appartement dans cet immeuble se vendait cependant pour 20 millions de dollars en 2005. Or, l'idée même que la valeur de cette coopérative de Park Avenue ait pu baisser au cours de cette période est évidemment absurde.

Les coopératives moyennes d'avant-guerre sont estimées à 94 dollars par pied carré, les coopératives d'après-guerre à 111 dollars et les condominiums à 200 dollars par pied carré. Les propriétaires des maisons pour deux familles à Queens, par contre, n'ont probablement pas d'avocats à leur service. En outre, l'établissement de la valeur fiscale de leur propriété se fait au moyen d'un programme informatique qui tient compte de l'augmentation des prix dans l'immobilier. Ils verront donc le montant de leurs impôts augmenter de manière continue.

FISCALITÉ SPATIALE

En fait, les impôts fonciers ont augmenté de manière générale, mais de façon très différenciée pour ce qui a trait à la propriété immobilière. La charge fiscale portant sur des maisons monofamiliales a crû de 62% entre 2002 et la fin de 2005; celle pour les condominiums de 43%; et celle des coopératives d'encore moins. La raison en est évidemment l'énorme croissance des prix de la propriété immobilière durant ces années. Autrement dit, pour beaucoup de propriétés résidentielles, la valeur vénale dépassait nettement les estimations des immeubles en matière d'impôt.

Mais comme nous l'avons souligné, cela n'a pas entraîné une augmentation importante du volume des impôts fonciers locaux, principalement parce que aussi bien les estimations de la valeur fiscale que les impôts sur ce type d'immeuble sont relativement bas. Puisque les prix des logements haut de gamme ont augmenté beaucoup plus vite que ceux des logements situés dans les quartiers à bas revenus, la hausse des impôts – comme le montre une carte compilée par le *New York Times* – tendait à frapper plus lourdement les quartiers haut de gamme. Toutefois, cela ne relève pas d'une décision politique. Simplement, le marché a pénalisé ceux qui ont su tirer le meilleur de la hausse de la valeur de leurs avoirs immobiliers. Certains ont vu cette sanc-

tion appliquée par le marché être allégée lorsqu'ils ont pu vendre leur propriété très recherchée pour en tirer un beau bénéfice.

En plus des estimations fiscales revues à la baisse, les propriétaires de coopératives et de condominiums comportant moins de trois logements ont obtenu un abattement fiscal standard réduisant leurs impôts d'au moins 17,5% par rapport au taux normal. Environ 20% des propriétaires de condominiums et de coopératives jouissent de remises fiscales à hauteur de 25%.

En 2005, ces dispositifs ont coûté 277 millions de dollars à la ville. La loi accordant ces abattements d'impôts – d'après une estimation, ils réduiraient certains taux appliqués aux coopératives de 19% à 35% par rapport à ceux frappant des maisons pour une à trois familles – a été renouvelée en 2004, sans aucune objection de la part de la mairie.

Une tentative de rectifier de telles disparités déclencherait certainement un soulèvement de la part des riches contribuables habitant dans les coopératives de Upper East et West Side [deux quartiers] de la circonscription de Manhattan. Car ce sont eux qui en bénéficient le plus. Comme un député démocrate de l'Etat de New York l'a confié au *New York Times*: « Il a été plus facile au maire et à la City de vivre avec les réductions fiscales et de renoncer à des millions de dollars de recettes pour la ville que de trouver la volonté politique de réagencer l'ensemble du système. » Il est vrai que dans le cas du maire Michael Bloomberg, cela impliquerait pour lui d'entrer en conflit avec ses amis et ses voisins.

Le Département des finances a publié, en janvier 2004, un rapport qui exigeait une réforme, applicable par étapes, visant à éliminer la corruption dans le processus des estimations fiscales des biens immobiliers. En effet, il existe en général une relation trop intime entre le propriétaire et le contrôleur fiscal.



[2] Pour comparaison, en 2005, le PIB de la Suisse, à prix courants, s'établissait à 455,6 milliards de CHF; 540,4 milliards de dollars équivalaient en 2005 à quelque 676 milliards de CHF. Le PIB de la France s'élevait, traduit en CHF, à quelque 2700 milliards. – *Réd.*

[3] La plus grande et la plus peuplée des cinq circonscriptions de New York. – *Réd.*

[4] Le Rent Control – contrôle des loyers – est un programme qui s'applique aux immeubles construits avant 1947 et qui limite le montant du loyer que peut exiger le propriétaire. Les locataires d'appartements à loyers contrôlés jouissent d'un niveau de protection plus élevé contre les hausses de loyer et les expulsions. – *Réd.*

Cette réforme aurait amélioré les procédures d'estimation fiscale et les aurait rendues plus transparentes grâce à l'envoi, chaque année, d'une notification officielle de la valeur fiscale à l'ensemble des 950'000 propriétaires, cela dans les cinq circonscriptions de New York [Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx et Staten Island]. Cette notification aurait expliqué les critères utilisés pour l'estimation de la valeur des immeubles en matière d'impôt. Le rapport proposait même de réaliser une étude sur l'impact des changements qu'introduirait la loi, tels qu'une estimation identique pour les coopératives et les condominiums d'une part, et les petites maisons de l'autre, l'utilisation d'une seule procédure pour tout type de patrimoine immobilier et la fusion des bâtiments publics (classe III) avec la propriété commerciale (classe IV).

Ces changements auraient permis de rendre le système plus juste, mais elles sont restées lettre morte. Bien que des réformes pourraient apporter davantage de recettes fiscales, il ne semble pas qu'elles fassent partie du programme du maire. Ce qui est clair, c'est qu'au cours du premier mandat de Bloomberg, plusieurs milliards de dollars ont été perdus par la collectivité de New York City et gagnés par le business, par des promoteurs immobiliers et par de riches détenteurs de condominiums et de coopératives.

Il est peu probable qu'au milieu des années 1970 même Felix Rohatyn^[5] ou David Rockefeller^[6] auraient pu imaginer une telle aubaine. Quand, en janvier 2006, les décisions d'imposition ont été envoyées, elles contenaient des baisses inattendues, relativement importantes, pour les propriétaires de condominiums et de coopératives ayant entre quatre et dix étages. Cette baisse a réduit de moitié les impôts pour beaucoup de ces immeubles.

La réduction moyenne dans l'ensemble de la ville s'établissait à 1800 dollars. Pour les propriétaires de Manhattan, les abattements ont atteint une moyenne de 2800 dollars; par contre, à Brooklyn, ils se situaient à hauteur de 800 dollars. Le but était d'aligner les taux d'imposition des plus petits immeubles, ayant un statut de coopérative ou de condominium, sur

ceux des immeubles locatifs. Cette décision a été une bénédiction pour les personnes disposant de revenus moyens supérieurs, mais n'a pas contribué à résoudre le problème du coût du logement pour les habitants disposant de revenus moyens ou bas.

DU LOGEMENT POUR QUI ?

Le maire nouvellement élu avait hérité d'une crise budgétaire potentielle en 2002 [liée à la crise multifaces produite par les attentats du 11 septembre 2001]. Or, il va affronter une réelle crise du logement. Entre 1990 et 2000, la population de New York City a augmenté de 695 276 habitants, alors que le stock de logements à bas loyer, soit ceux dont le loyer était de 500 dollars par mois ou moins, avait passé de 517 345 à 490 799.

Pour aggraver encore la situation, le stock de logements appartenant à la ville qui avaient été réhabilités et transformés en des logements à loyers bon marché par le maire Ed. Koch et par son successeur démocrate David N. Dinkins (1989-1993) était tombé de 44 035 unités en 1994 à 9 477 en 2002, au fur et à mesure qu'ils étaient vendus à des propriétaires privés. Le Building Blocks Program de Rudy Giuliani (maire républicain de NYC de 1994 à 2001) avait permis la vente de 18 166 unités de logements entre 1996 et 2002. L'administration Bloomberg allait, elle, réduire le stock appartenant à la ville de 7000 unités supplémentaires en 2005, réduisant le nombre total à environ 2400 (en le vendant en pleine propriété pour l'acquéreur, elle opérait donc une privatisation du logement public).

Toutefois, le stock total de logements a augmenté, gagnant presque 200 000 unités entre 1999 et 2002. Et pourtant, il y avait une pénurie de logements. En 1996, il y avait plus de 81 000 unités vacantes, mais en 2002 il n'y en avait que 61 265 pour une population beaucoup plus importante.

En fait, dans l'ensemble de la ville, le taux de logements vacants a passé de 4% en 1994 à 2,9% en 2002. De 1990 à 2000, les constructions et les rénovations avaient mis sur le marché 195 726 unités dans les districts périphériques, mais seulement 5% d'entre elles bénéficiaient aux personnes disposant d'un crédit fiscal fédéral

pour faibles revenus (impôt négatif). De 1995 à 2005, la ville a perdu plus de 9000 unités de logements qui pouvaient être obtenus grâce à des aides publiques au logement; et elle risquait d'en perdre encore 35 000 de plus. En 2002, seuls 3,4% du total des logements de la ville étaient concernés par la Section 8, c'est-à-dire la disposition assurant une subvention pour le logement. La durée d'attente pour obtenir un logement subventionné (Section 8) s'élevait à huit ans et la file d'attente comportait 200 000 personnes.

L'administration Bloomberg a effectivement augmenté le nombre d'aides au logement, qui est passé de 2700 en 2002 à 6000 en 2003. Mais cette mesure n'arrivait même pas à compenser le nombre d'unités à louer perdues. Sur les 61 000 unités vacantes en 2002, seules 9094 jouissaient d'une quelconque subvention publique pour les loyers.

Le logement était devenu plus cher. Le loyer médian dans la ville avait passé de 595 dollars en 2002 à 706 en 2003. Ces chiffres comprenaient les logements publics et les logements à loyer contrôlé. En 2005, un appartement de deux pièces sur le marché non réglementé était loué pour un prix de marché «raisonnable» de 1075 dollars. Des loyers dans des immeubles à loyers fixés ont passé de près de 1000 dollars mensuels pour un bail d'un à deux ans à 1200 dollars pour un bail d'un an et à 1400 pour un bail de deux ans.

Une indication de l'augmentation du coût du logement, en particulier eu égard aux revenus stagnants, était la suivante: la proportion de locataires qui payaient plus de 50% ou plus de leur revenu pour le logement avait passé de 18,9% en 1996 à 22,7% en 2002.

La situation était encore pire pour des propriétaires. Leurs logements forment 30% du stock de logements. Parmi eux, les propriétaires qui, à cause de leur endettement hypothécaire, payaient plus de 60% de leur revenu pour leur logement ont passé de 3,2% en 1996 à 14,3% en 2002. La part du revenu que le propriétaire moyen devait consacrer à son logement a passé de 36% en 1985 à 46% en 2005. Cela était certainement la conséquence de la hausse des prix des logements dans un marché immobilier en ébullition.

Selon les chiffres fournis par l'Independent Budget Office, le prix moyen de vente d'un logement en 2000 était de 307 184 dollars. Mais en 2005, ce prix se montait à 571 938 dollars, soit un saut de 86%, ou un peu plus de 14% en une année. Cela, à son tour, a accru les estimations de la valeur fiscale des immeubles pour une à trois familles, avec la répercussion qui en découle sur les impôts. Selon le *New York Times*, la fraction la plus nombreuse de petits propriétaires payant plus de 35% de leur revenu pour le logement vivait dans des secteurs recensés comme ceux de la classe ouvrière, dans le Bronx, le Queens et Brooklyn.

LES PROGRAMMES DE BLOOMBERG

En 2005, Bloomberg a pu annoncer que plus de 12 000 nouvelles unités étaient en voie de construction et 16 000 autres étaient en voie de rénovation. Comme son nom l'indique, il ne s'agit pas d'un programme de logement public ou un programme de subsides pour les loyers comme celui de la Section 8 mentionnée plus haut. Dans la ligne de l'orientation générale du maire en matière de développement, il s'agissait d'une autre manière de stimuler l'essor de l'entreprise privée au-delà des habituelles exonérations fiscales. Le budget d'équipement propre de la ville pour le HPD n'a pas été augmenté. Il a au contraire diminué, passant de 380 millions de dollars pour l'année fiscale 2002 à 343 millions pour 2005.

Les fonds devaient aller à des promoteurs ou des groupes immobiliers sans but lucratif comme la Enterprise Foundation et la New York City Housing Partnership. D'ailleurs une grande partie du financement pour le programme n'avait pas comme source le budget de la ville. Par exemple, la Enterprise Foundation a contribué pour 1 milliard de dollars à la New Housing Marketplace; 130 millions supplémentaires devaient provenir d'un fonds nouvellement créé, le Battery Park City Housing Fund. Un autre programme plus limité, connu sous le nom de Uniting for Solutions Beyond Shelters, était prévu pour aider le logement populaire, avec comme objectif 12 000 unités de logement. Les 68 000 unités prévues par le programme New Housing Marketplace n'étaient que par-

tiellement financées par la ville. Elles étaient destinées à des propriétaires privés et étaient désignées comme étant simplement «abordables» au plan financier.

Et c'est justement là que se situait tout le problème. En effet, le HPD définissait comme étant «abordables» des unités de logement dont le coût était égal à 30% du revenu familial médian de 2004, soit 62 800 dollars, dans l'aire métropolitaine. Cela correspondait à un loyer annuel de 18 840 dollars ou mensuel de 1 570 dollars.

Le premier problème que posait cette définition était que le revenu familial médian réel pour l'ensemble de New York City était de 44 131 dollars, soit 70% seulement du revenu médian métropolitain [7]. Un loyer annuel de 18 000 dollars correspondait à 43% du revenu médian de New York City et était donc bien plus élevé que la limite supérieure de 30% qu'une famille devait dépenser pour son logement.

Pour les habitants du Bronx, du Queens et de Brooklyn, où le revenu médian familial est plus bas que le revenu médian dans l'ensemble de la ville, un tel loyer était encore moins abordable. Le programme du New Housing Marketplace était subdivisé en plusieurs niveaux de revenus. D'après le HPD, 76% des 28 550 unités nouvelles et réhabilitées étaient déjà allouées – ou le seraient bientôt – à ceux dont le revenu médian était de 50 240 dollars ou moins. Le décompte était le suivant: 22% pour ceux dont le revenu annuel était en dessous des 18 840 dollars (5 728 unités de location et 648 unités en propriété); 29% pour ceux dont le revenu se situait entre 18 840 et 31 400 dollars (7 364 en location et 1 781 en propriété).

En supposant que des locataires paient 30% de leur revenu pour des loyers ou pour des traites hypothécaires, les seules unités qui seraient tombées dans la catégorie habituelle de logements pour bas revenus se limiteraient aux 6 376 réservées au groupe des revenus les plus bas. Tous les autres paieraient davantage que le prix de location moyen qui s'élevait à 706 dollars par mois en 2002. Il est peu probable que cela fasse une grande différence pour ceux qui doivent consacrer une part démesurée de leurs revenus au loyer, ni pour les sans-abri.



Les problèmes jumeaux d'un marché du logement tendu et d'une récession ont entraîné une augmentation du nombre de sans-logis.

35

[5] Banquier ayant travaillé pour Lazard Frères et qui a restructuré la dette de New York au début des années 1970. En 2006, il devient conseiller de Lehman Brothers, une banque qui vient d'être frappée par la crise du «subprime». Il a été ambassadeur à Paris de 1997 à 2000 sous la seconde administration Clinton. – Réd.

[6] Membre de la dynastie financière des Rockefeller, né en 1915. – Réd.

[7] La statistique portant sur la région métropolitaine inclut non seulement les cinq circonscriptions de NYC, mais une zone urbaine très large, de plus de 18 millions d'habitants, la plus urbanisée des Etats-Unis. Cela tire vers le haut le salaire médian, c'est-à-dire celui qui divise la population, selon le revenu, en deux moitiés, une moitié se situant au-dessus et l'autre au-dessous de ce salaire médian (au sens de ligne médiane). – Réd.

Les programmes fédéraux pour la ville connaissaient le même problème. Un programme HUD (Housing and Urban Development), qui devait fournir 50 millions de dollars pour 300 unités de logement à loyers «abordables» dans le Lower Manhattan (quartier le plus au sud de l'île de Manhattan), exigeait qu'une famille gagne entre 50 000 et 85 000 dollars. A fin novembre 2005 a été annoncé un programme conjoint de la ville et du HUD pour réhabiliter 360 maisons pour une à trois familles. Elles étaient propriété de la Federal Housing Administration. L'objectif: les vendre à des familles disposant d'un revenu maximum annuel de 72'000. Cette initiative n'apportait pas grand-chose à la population urbaine ayant des bas revenus.

Alors que la principale initiative de Bloomberg concernant le logement lui a permis de gagner la mention «mieux que Rudy [Giuliani]», ce qui a assuré le maintien de sa popularité, certaines de ses actions paraissent presque rudyesques, et en tout cas républicaines.

Par exemple, de 2003 à 2005, il a demandé chaque année que le dirigeant de la majorité du Sénat de l'État, Joseph Bruno (un républicain), bloque une loi qui aurait étendu le Senior Citizens Rent Increase Exemption Program (SCRIE), c'est-à-dire une disposition qui protège les personnes âgées ayant un handicap face aux augmentations de loyer. Le Independent Budget Office de la ville a estimé que cette loi aurait pu aider 36'000 personnes âgées handicapées supplémentaires et n'aurait coûté à NYC que 14 millions de dollars par an après sa mise en vigueur.

En 2005, Bloomberg a imposé son veto à une loi du Conseil de ville visant à protéger les locataires ayant droit à des subventions (régime Section 8) contre la perte de leur logement lorsqu'un propriétaire essaierait de les expulser de ce programme d'aide. Dans des immeubles habités par un nombre élevé de locataires disposant de subventions (Section 8), ces derniers auraient reçu le droit d'acheter l'immeuble, tout en conservant les subventions. Le Conseil l'a emporté sur le veto de Bloomberg avec un vote de 44 contre 3, avec les trois républicains du conseil qui ont pris le parti du maire.

La raison donnée par Bloomberg pour son veto était que la loi aurait imposé un fardeau trop lourd aux propriétaires des immeubles. Pourtant, comme l'a souligné un des membres du Conseil, la non-mise en application de cette loi pouvait conduire à des expulsions et à la perte d'encore plus de logements à prix abordables.

Dans ces deux cas, ce sont les intérêts des propriétaires qui ont dominé. Le Bloomberg républicain l'a emporté sur le Bloomberg progressiste que beaucoup d'électeurs de 2005 pensaient connaître.

SANS DOMICILE

Un autre problème que Bloomberg s'était engagé à aborder était celui des personnes sans domicile. Sa rhétorique sur cette question était à l'opposé de celle de Giuliani. Il n'a pas menacé de punir les sans-abri. Il a affirmé qu'il s'attaquerait à ce problème. Au cours des deux premières années de son mandat, le nombre de personnes sans logement ayant recours aux abris, pour avoir un toit, a augmenté en flèche, passant de 8071 familles en 2002 à 9203 en 2003, avec ensuite un léger déclin à 8922 en 2004.

Selon les recensements effectués par le Department of Homeless Services (DHS), le nombre total de personnes sans domicile a continué à augmenter, passant de 34576 en 2002 à 38310 en 2003. Selon le DHS, ce nombre a diminué de presque mille en 2004 pour atteindre 37'319, puis a à nouveau décliné en 2005 en passant à 34'080.

Selon Bloomberg, cette diminution était suffisamment importante pour justifier la fermeture de l'abri de Carlton House, dans le Queens. Les chiffres pour 2005 indiquaient une amélioration, mais ils étaient beaucoup plus élevés que le pic précédent de 28 000 sans-abri atteint en 1987. Le maire a affirmé que le nombre de personnes sans domicile était en train de se réduire et finirait par se résorber grâce aux logements à loyers «abordables» qu'il était en train de créer. En effet, la ville affirmait avoir octroyé à plus de 7000 familles des logements permanents durant les quelques années précédentes. Cela n'est probablement pas sans rapport avec le tassement du taux de chômage à NYC, qui a passé de 8,4% en 2003 à 4,7% en août 2005.

Le décompte des sans-abri dans la rue est par contre plus controversé. La ville affirmait qu'entre 2003 et 2004 il y avait eu à Manhattan une diminution de 1560 à 1482 du nombre de sans domicile vivant dans la rue. La Coalition for the Homeless a contesté ces affirmations, accusant la DHS d'utiliser une méthodologie défectueuse pour compter les sans domicile de la rue, un groupe qu'il est difficile de recenser de manière précise. Le nombre de sans domicile dans la rue a encore diminué légèrement en 2005, atteignant 1476 à Manhattan. Le nombre total pour les cinq circonscriptions atteignait 4395. De précédentes enquêtes n'avaient pas inclus toutes les circonscriptions et n'étaient pas comparables. Un fait apparaît toutefois en clair: le problème des sans-abri à New York City n'était pas près de disparaître.

Comme sur la question plus générale du logement, Bloomberg a passé pour être raisonnablement progressiste et compatissant à l'égard des sans-abri, c'est-à-dire qu'il n'était pas Rudy Giuliani. Mais comme sur la question du logement, il a révélé avoir une face sombre.

Par exemple, en juin 2004, le DHS a ordonné aux directeurs de 50 abris de faire une liste de cinq résidents par abri qui pouvaient être chassés pour une raison ou une autre. Linda Gibbs du DHS a expliqué au *Daily News*: «Lorsque nous trouvons un cas que nous pensions être approprié pour la sanction, nous l'abordons avec l'agence. La politique est appliquée et toute personne dans les abris entre potentiellement dans la liste.» Un directeur d'abri a dit: «Nous passons tous les cas au peigne fin.»

Egalement en juin 2004, Bloomberg a ordonné à la Housing Authority d'appliquer rigoureusement une loi passée sous Giuliani. Elle permet l'expulsion de locataires de logements publics si eux ou leurs hôtes ont une fois été condamnés pour un délit lié à la drogue. Appelée Operation Safe Housing, cette loi permet à une famille d'être menacée d'expulsion si quelqu'un ayant un casier judiciaire leur rend visite. Selon les groupes de défense des droits des locataires, ce programme vise à réduire les logements publics afin de réduire le déficit budgétaire.

Plus tard, au cours de la même année, la ville a décidé de supprimer des subventions allouées à des personnes sans domi-

Les conflits entre les promoteurs: seule limite au programme néolibéral de reconstruction.

cile, subventions relevant de la Section 8, et de transférer ces aides à des travailleurs à bas revenus. Une manière de déshabiller Pierre pour habiller Paul. Linda Gibbs avait expliqué au *Daily News* que des personnes demandaient à obtenir une place dans un abri afin de pouvoir s'inscrire sur la liste d'attente permettant l'obtention d'aides du type Section 8. Cette décision a effectivement mis un terme à ces procédés, mais en laissant les personnes sans domicile encore plus démunies, sans ressources.

MARCHÉ SOUTERRAIN ET OPÉRATION PHARAONIQUE

L'alternative tacite – mais souvent tolérée – aux logements publics à bas loyer est le marché souterrain illégal de conversion de logements. Ce type de procédé remonte au moins aux années 1970. A Elmhurst, dans le Queens, par exemple, ce qui a commencé sous la forme d'une transformation légale d'une maison pour une famille en une maison pour deux familles a encouragé le « remplissage illégal » et la subdivision de l'affectation d'unités dans des maisons similaires.

C'est ainsi que des maisons pour une ou deux familles étaient subdivisées du galeatas jusqu'au sous-sol en passant par le garage en une série de pièces individuelles qui étaient ensuite louées. Chaque pièce peut d'ailleurs être occupée par plusieurs personnes. Cela est en violation avec le code du logement et produit des concentrations de surpeuplement. Les ressources publiques du quartier sont mises à l'épreuve (éducation, assistance sociale, pompiers, soins élémentaires, etc.) et les locataires sont en danger. Par exemple en décembre 2005, trois enfants et un adulte sont morts dans l'incendie d'un immeuble transformé à Elmhurst parce qu'il n'existait pas de sortie de secours convenable dans leur logement. Mais la demande de logements, surtout parmi les immigrés, est tellement importante qu'il existe 100 000 logements de ce genre dans la ville. Le conseiller de ville du quartier d'Elmhurst, où le feu a emporté quatre vies, appelle le logement

illégal une « réalité financière » dans une ville où le logement est à la fois rare et de plus en plus cher.

Des logements du marché noir ont également débordé sur des quartiers classés en zone industrielle. Une enquête notait : « Nous avons trouvé plus de 30 bâtiments transformés dans le East Williamsburg Industrial Park. » Il n'est donc pas étonnant que le nombre de plaintes soit en augmentation. Les plaintes se sont multipliées dans toutes les circonscriptions, mais c'est dans le Queens qu'il y en a le plus, passant de 9 000 par année en 2002 à 15 000 en 2005. Les violations constatées par la ville en 2005 étaient cependant bien en dessous de celles constatées pendant les dernières années de Giuliani. Il ne fait pas de doute que si ces violations de la loi étaient réprimées, cela entraînerait une augmentation dramatique des personnes dans les abris. Il est clair que la crise du logement subsistait lorsque le maire Bloomberg a entamé son deuxième mandat.

De nouveaux immeubles, peu élevés, pour deux à trois familles sont construits à Brooklyn et dans le Queens. Ce développement privé est encouragé par la demande, les exonérations fiscales et l'augmentation rapide de la valeur des immeubles pour une, deux ou trois familles.

Depuis 2001, la valeur de ce type d'immeuble a augmenté de bien plus de 10 % par an et il était prévu qu'elle augmente de 22 % en 2005. Ces nouveaux immeubles apparaissent même dans des quartiers très pauvres comme Bedford-Stuyvesant (Brooklyn), mais ils ne sont pas bon marché. Autrement dit, ils ne sont « abordables » qu'en comparaison avec ceux de Manhattan ou de la partie embourgeoisée de Brooklyn. Un coup d'œil sur les annonces – aussi bien locales que dans des journaux à travers toute la ville – montre des niveaux de loyers qui ne sont pas très éloignés de ceux pratiqués dans les quartiers branchés de Park Slope ou Cobble Hill (Brooklyn). Un nouvel immeuble pour trois familles à Bedford-Stuyvesant se vend à 690 000

dollars. On trouve des annonces pour des bâtiments similaires, plus vieux et moins subventionnés, à plus de 900 000 dollars. Il est probable que ces immeubles seront achetés par des propriétaires potentiels et que les appartements seront loués. Les loyers mensuels proposés dans les quartiers à bas revenus de Brooklyn et de Queens s'élèvent entre 1 100 et 1 500 dollars, pour des logements d'une ou deux chambres à coucher, soit 13 000 à 18 000 dollars par année. Ils sont donc hors de portée pour les pauvres ou les presque pauvres.

Les initiatives prises par Bloomberg dans le domaine du logement doivent être situées dans le contexte de l'agenda de plus amples développements de la part de promoteurs, de magnats de l'immobilier, de grandes firmes intéressées ainsi que de l'administration de NYC elle-même.

Il s'agit d'un programme néolibéral dans lequel l'argent public est utilisé – selon divers procédés – en combinaison avec des fonds d'investissement privés, afin de générer un profit privatisé à grande échelle. Il s'agit d'un programme en comparaison duquel le New Housing Marketplace de Bloomberg ainsi que d'autres programmes de logement sont largement dépassés au plan des ressources financières et de l'ampleur des projets. Les fonds publics se réduisent. Ils se perdent dans une mer de mégaprojets promus par l'élite affairiste de la ville et avalisés par la vaste majorité des politiciens.

La vraie politique du logement de New York est l'enjeu d'une bataille qui se déroule dans les zones suivantes : la West Side de Manhattan et le centre-ville ; dans les fameux Atlantic Yards près du centre de Brooklyn ; et sur le front de mer de cette circonscription allant de Coney Island jusqu'à Williamsburg en passant par Red Hook ; ainsi que dans certaines parties du Queens et du Bronx. Les seules limites à l'essor de ce programme de « développement de New York City » sont constituées par les conflits s'aiguissant entre les promoteurs immobiliers eux-mêmes. ✱